السلطة الإدارية

الكتاب: السلطة الإدارية

الكاتب: د. برهان زريق

الطبعة الأولى: 2016

الكتاب صدر بعد وفاة الكاتب يرحمه الله

لذا لم يحظ بالتدقيق من قبله

يرجى موافاتنا بملاحظاتكم واقتراحاتكم

على البريد الالكتروني:

Burhan_zraik@yahoo.com

موافقة وزارة الإعلام السورية على الطباعة

رقم/113872/تاريخ 2017/3/8

د. برهان زريق

السلطة الإدارية

أعيش...لأكتب

المحامي الدكتور

مهان زريق

مقدمة عامة

السلطة الإدارية في مصطلح القانون الإداري

وفي مفهومه وأدبياته، هي حجر الزاوية في هذا القانون وعلى قرارها المتين تشاد نظريات هذا القانون، ومن إرادتها تصدر كافة الأعمال القانونية وفي النتيجة فالسلطة الإدارية، هي الإطار الذي يحيط بالإدارة ويمنحها الاتساق والتناسق والهدف، والغاية والحيوية إضافة إلى الفعالية.

والسلطة الإدارية بهذا المعنى هي المحور القانوني الذي يشع بالتصرفات القانونية، ويتلقى ويتحمل آثارها، ومن ثم فالوحدات الإدارية التي لا تتمتع بهذه السمة الأخيرة هي سلطة فعلية، وإن بدت أنها محاطة بإطار من الوحدة هذا وسيتاح لنا إثبات أن السلطة الإدارية سلطة متميزة عن سلطات الدولة، بما في ذلك سلطة الحكومة، ولها وجود ذاتي وإدارة مستقلة وتملك إعمال إرادتها المستقلة في حدود السياسة العامة للدولة التي ترسمها الحكومة.

وهناك ملاحظة هامة ندلِ بها ونشير إليها، هي أن أغلب فقهاء القانون الإداري[1] يرون أن إعمال إرادة الإدارة يعني إنشاء التصرفات القانونية أي إصدار العمل

[1]– سمير تناغو: النظرية العامة للقانون، ص35.

الإداري بشقيه القرار الإداري والعقد الإداري بيد أن تغلغلنا في الموضوع كشف لنا أن السلطة الإدارية لها مدلول أوسع من التعريف السابق «إنشاء التصرف القانوني»، فهي التي تنشئ المراكز القانونية الخاصة، وطبعاً فيقارب «مراكز» لها دلالاتها في القانون الإداري، فهي لا تعني إنشاء حق أو فرض التزام بالمعنى المحدد لهذين الاصطلاحين في القانون الخاص، وإنما يكفي أن تمس مصالح الأفراد بشكل من الأشكال[1].

والمثال على ذلك يتجلى في استقرار وزارة الداخلية في مصر على منح الرتب المحلية لضباط الشرطة بقصد المظهرية، وليس بقصد منح الحقوق المتعلقة بالرواتب أو الأقدمية[2].

وقد نوه بعض الفقهاء في مصر بأن هذه الفكرة من الأوصاف القانونية المرنة الأمر الذي يمكن القول إننا أمام توجيه عام أكثر من أن تكون أمام معيار دقيق[3].

وبالنتيجة، فالمركز القانوني الإداري يختلف عنه في القانون الخاص، وفضلاً عن ذلك فإننا نجد ولادته وتربيته في مظان السلطة الإدارية التي تنشئه وتلونه وتبدعه في هاتيك المظان.

د. عصام البرزنجي: المحق وقد ميز الحق الشخصي من مجرد المصلحة Simple intérêt.

[1]- د. بكر القباني: العرف كمصدر للقانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1976، ص 28.

[2]- محكمة القضاء الإداري في مصر: حكمها الصادر في 1955/3/10، حكم رقم 344، سنة 5 ص258.

[3]- د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري- قضاء التعويض، ص354.

واهتمامنا ودراستنا وتشريحنا لجثة السلطة الإدارية سيكون من هذه الزاوية، أي من زاوية المركز القانوني، وليس من زاوية الفن الإداري كمتعلق أساسي من متعلقات علم الإدارة العامة.

والسلطة الإدارية تثبت وتتغلغل كافة أوصاف الدولة بما في ذلك السلطة التشريعية والسلطة القضائية ولا تخلو هاتين السلطتين في وجود وظيفة إدارية تضطلع بها وتقوم بمسؤوليتها السلطة الإدارية، بل إن السلطة الإدارية موجودة حتى بين ثنايا وتضاعيف الهيئات الدولية هذا الانتشار للوظيفة الإدارية في جماع جسم الدولة يحفزنا لتناول هذه السلطة حدثاً وتحليلاً وتفكيكاً مع ملاحظة أن دراستنا للسلطة الإدارية ستقتصر على الجانب العضوي لا الجانب الموضوعي المادي matériele قاصدين هنا بالجانب العضوي إصدار التصرفات القانونية أما تفصيل دراسة هذه التصرفات، فنجد مظانه في أبحاث القرار الإداري أو العقد الإداري أو العرف الإداري[1].

[1] – د. محمد فؤاد مهنا: السلطة الإدارية، والملاحظ أنه في بحث السلطة الإدارية تكلم بالتفصيل عن القرار الإداري والعقد الإداري لا الجانب العضوي من الموضوع.

السلطة الإدارية ومركزها بين السلطات العامة

«مسألة المفهوم الدستوري للسلطة الإدارية»

يفرق معظم فقهاء القانون العام في فرنسا «في نطاق السلطة التنفيذية» بين الحكومة والإدارة، أي يفرقون بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية[1] فجميع النصوص الدستورية التي تتحدث عن السلطات العامة تشير صراحة إلى وجود السلطة التنفيذية، لكننا لا نكاد نجد في هذه الدساتير ما يشير إلى وجود سلطة إدارية.

ويرى بعض فقهاء القانون العام أن الإشارة إلى السلطة التنفيذية في الدساتير المختلفة يقصد بها سلطة واحدة، هي الحكومة[2] «وحدها دون الإدارة».

---

[1]- د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المعاصر والمقارن، السلطة الإدارية، 1958، ص121 وما بعدها.

[2]- الدستور السوري يقسم سلطات الدولة إلى ثلاث ويتكلم في الفصل الثاني عن السلطة التنفيذية:

Léon Duguit: Traité de droit constitutionnel, T.4, p 548.

بيد أن النص على السلطة التنفيذية في الدساتير المختلفة إنما يقصد به «في الحقيقة الإدارة» أولاً والحكومة ثانياً، وأن الحكومة والإدارة سلطتان متميزتان[1]، وهذا ما أوضحته المادة 119 من الدستور السوري، فقد عرفت الوزير بأنه الرئيس الإداري الأعلى لوزارته. ذلك لأن أهم وظائف السلطة التنفيذية في كل الدساتير الحديثة هي تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية.

فرئيس الجمهورية الفرنسية مثلاً هو في ظل أحكام دستور سنة 1875 رئيس الدولة التي تتمثل الحكومة في شخصه، وتجتمع في يده السلطة التنفيذية[2].

وتنص المادة الثالثة من دستور فرنسا الصادر في 1975/2/25 على الوظيفة التنفيذية[3] attributions executives لرئيس الجمهورية بقولها: ((رئيس الجمهورية يراقب ويتولى تنفيذ القوانين)).

وقد أصبحت هذه الوظيفة من اختصاص رئيس مجلس الوزراء في دستور فرنسا الصادر في/سنة 1946/، ونصت عليها المادة/47/منه بقولها: ((يتولى رئيس مجلس الوزراء تنفيذ القوانين، ويعين الموظفين في جميع الوظائف المدنية

---

[1] - انظر: Harvey Walker أستاذ العلوم السياسية بجامعة Ohio في مؤلفه:

Harvey Walker: Public administration in the United States 1937, p647.

[2] En droit le president de la république est le chef de l'etat personnifiant le gouvernement il est insesti du pouvoir exécutive.

[3] Dalloz Repertoitre Pratique, T.3 p 641, No 297.

والعسكرية ما عدا المناصب التي نص عليها في المواد/30، 46، 84/ويكفل رئيس مجلس الوزراء إدارة القوات المسلحة وتنسيق عمليات الدفاع الوطني، وجميع الأعمال المنصوص في هذه المادة والتي تصدر عن رئيس مجلس الوزراء يجب أن يوقع عليها الوزراء المختصون)).

ويقول Duguit وهو من أبرز المنكرين للتفرقة بين الحكومة والإدارة: ((هذه صيغة غامضة لا يمكن حملها على معنى واحد وهو أن رئيس الجمهورية يضع اللوائح المكملة للقوانين والتي تحدد التفصيلات المتعلقة بتطبيقها))[1].

ومن المسلّم به في نظر الفقهاء الذين يقولون بالتفرقة بين الحكومة والإدارة وبين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية أن الحكومة وظيفتها سياسية، وأما الإدارة فوظيفتها فنية وتشمل تنفيذ القوانين.

فإذا قيل بأن النص على السلطة التنفيذية في الدساتير المختلفة، إنما يقصد به الهيئة التي تتولى تنفيذ القوانين فإنه يصبح من المتعين القول، تأسيساً على ذلك، بأن النصوص الدستورية في إشارتها إلى السلطة التنفيذية إنما تقصد «الإدارة»، لا «الحكومة» لأن تنفيذ القوانين يدخل في وظيفة الإدارة لا الحكومة[2].

ومع ذلك فإنه يلاحظ أن الهيئات التي تقصدها الدساتير في إشارتها إلى السلطة التنفيذية تشمل رئيس الدولة ومجلس الوزراء والوزارات والمصالح الإدارات

Léon Duguit: Traité de droit constitutionnel, Tome 4 p 591.

[2]- د. محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري، السلطة الإدارية، الإسكندرية، مؤسسة المطبوعات الحديثة، 1960، ص68.

المختلفة، وأن النصوص الدستورية التي تحدد اختصاصات هذه الهيئات تتكلم عن الاختصاصات الحكومية والإدارية على السواء ولهذا فليس من الواجب الوقوف عند التفسير السابق ذكره الذي يعتمد على الدلالات اللفظية وحدها، وبالعكس فالمشرع الدستوري بنصه على السلطة التنفيذية إنما يقصد الحكومة والإدارة أي يقصد في الواقع هيئتين لا هيئة واحدة وهما السلطة الحكومية «الحكومة» والسلطة الإدارية «الإدارة» وسيتاح لنا في المستقبل تبيان أن صدور قانون الإدارة المحلية الأخيرة في سوريا وهو يعالج على الأعم الأغلب –سلطة إدارية دنيا- أعطى السلطات المحلية قدراً من تنفيذ القوانين.

ولقد نصت المادة 29 من الدستور المصري سنة 1923، على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور))، ونص في مواد أخرى من الدستور اختصاصات الملك الحكومية/المواد 38، 39، 40، 42، 45/واختصاصاته الإدارية/المواد 37، 43، 44، 46/، ولم يرد بهذا الدستور نص مقابل للنص الفرنسي الذي يقرر اختصاص رئيس الدولة «السلطة التنفيذية) بتنفيذ القوانين.

ونصت المادة 119 من دستور جمهورية مصر على السلطة التنفيذية بقولها : ((يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور، ثم أوردت النصوص الأخرى اختصاصات رئيس الجمهورية الحكومية والإدارية دون أن ينص في أي مادة من مواد الدستور على اختصاص رئيس الجمهورية بتنفيذ القوانين كما هو الشأن في الدستور الفرنسي وتضمن الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة نصوصاً مماثلة وإن كانت قد وردت في صورة مجملة)).

وأنشأت قرارات رئيس الجمهورية التي صدرت سنة 1958 في شأن تأليف الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين نظاماً جديداً للحكم والإدارة يقوم على أساس الفصل بين الحكومة والإدارة[1].

وتكلم الدستور السوري الراهن في الفصل الثاني من الباب الثاني على السلطة التنفيذية، ثم تكلم في المادة 99 على أن رئيس الجمهورية يصدر المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للتشريعات النافذة، ونحن هنا أمام وظيفة إدارية محضة.

وتكرر الأمر في المادة 103 فيما يتعلق بشأن رئيس الجمهورية بوصفه قائداً أعلى للجيش والقوات المسلحة.

وكانت المادة 115 أكثر صراحةً إذ نصت على أن مجلس الوزراء هو الهيئة والإدارة العليا للدولة ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة والأمر نفسه بالنسبة للمادة 119 فقد نصت على أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته.

وغني عن البيان أن الوظيفة الإدارية قد ضبطت في الدستور، ولكن هذا الضبط «مثله مثل أي ضبط دستوري» عام. وهكذا ينفسح أمامنا المجال للانتقال إلى مرحلة جديدة، هي بيان هذه الظاهرة وتحديد حدودها وعناصرها.

---

[1]- د. محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري، السلطة الإدارية، الإسكندرية، مؤسسة المطبوعات الحديثة، 1960، ص69.

استقلال السلطة الإدارية

هل للسلطة الإداريـة ذاتيـة مسـتقلة واختصاصـات تنفـرد بهـا وتعمـل في مباشرتها إرادة حرة؟ أم هل هي فرع من الحكومة يندمج فيها ما باعتباره مجرد أداة تنفيذيـة تـأتمر بأمرهـا، وتخضـع لهـا خضـوعاً مطلقـاً في كليـات الأمـور وجزيئاتهـا، بحيـث لا يكـون لهـا في مباشـرة اختصاصـاتها حريـة إعمـال إرادتهـا الخاصة؟.

يرى فريق كبير من الفقهاء والفلاسفة أن الإدارة فـرع مـن فـروع الحكومـة ينـدمج فيها دون أن يكون لها كيان مستقل، بمعنى أن الإدارة والحكومة يكونان سلطة واحدة.

فالإدارة في نظر هذا الفريق من الفقهاء هي مجرد أداة تنفيذية للحكومة وتقتصر وظيفتها على إصدار القرارات واتخاذ الإجراءات الفردية التي تكفل تنفيذ القوانين التي يسنها المشرع أو الأوامر العامة التي تصدر عن الحكومة دون أن يكون لها في كل ذلك إرادة مستقلة أو حرية في التصرف في أعمال التنفيذ التي توكل إليها ودون أن يكون لها حق إصدار قرارات أو اتخاذ إجراءات عامة[1].

وفي هذا يكاد الاتفاق أن يكون تاماً بين هذا الفريق من الفقهاء وبين المعارضين للتفرقة بين الحكومة والإدارة.

---

[1]- د. محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري، ص84.

فيرى Duguit أن الحكومة سلطة واحدة تتولى الاختصاصات التي يطلق عليها الفقهاء اسم الاختصاصات التنفيذية attributions executives [1].

ويرى Harold Lashi أن للسلطة التنفيذية صوراً ثلاثة:
فهي أولاً لجنة من لجان الحزب الحاكم داخل الهيئة التشريعية Committee of the party in power in the legislative assembly تتجمع في يدها السلطة بشرط موافقة الهيئة التشريعية على اقتراحاتها.
وهي ثانياً هيئة إدارية تطبق القوانين وتنظم شؤون الموظفين.

An administering body applying legislation.

وهي أخيراً هيئة ذات صلة وثيقة ومستمرة بالجمهور بحكم قيامها بوظيفتها كإدارة عامة[2] through its punition fan as administrator

ويشبه Maracel و Vivien الدولة بجسم آدمي رأسه الحكومة وأعضائه الإدارة.

أما Esmein فيرى أن الدولة أو المجتمع السياسي آلة ميكانيكية ضخمة معقدة التركيب تمثل الحكومة قوتها المحركة وتمثل الإدارة الأجهزة والأدوات الناقلة لهذه القوة المحركة.

---

[1] - انظر د. مهنا: القانون الإداري المعاصر والمقارن، السلطة الإدارية، 1958، ص121 وما بعدها.

[2] The Grammar of pollution 4th ed 1937, p36.

ويرى Serrigny أن الحكومة والإدارة سلطة واحدة تحمل اسمين مختلفين تبعاً لاختلاف وضعهما في السلم الحكومي فهي درجات السلم العليا تسمى حكومة وفي درجاته الدنيا تسمى إدارة[1].

ويرى فريق آخر من الفقهاء والفلاسفة أن الإدارة ليست فرعاً مندمجاً في الحكومة، ولكنها على العكس تتمتع باستقلال ذاتي، فهي سلطة لها كيان مستقل ووظيفة مستقلة تنفرد بها وتعمل في سبيل أدائها إرادتها الحرة وسلطتها التقديرية مستقلة عن الحكومة، ومن أبرز رجال هذا الفريق ثلاثة:

الأول Henry Chardon وهو يرى تقسيم سلطات الدولة إلى سلطتين رئيسيتين سلطة سياسية pouvoir politique أساس تكوينها الانتخاب ووظيفتها تحقيق رقابة الشعب على الشؤون العامة، وسلطة إدارية تتكون من الفنيين المتخصصين ووظيفتها ضمان حياة المجتمع وتقدمه.

والثاني W.F. Welloughhy وهو يرى أن السلطات العامة في الدولة خمسة: التشريعية والتنفيذية والإدارية والقضائية وسلطة الناخبين.

والثالث Michel Debre وهو يرى أن الإدارة والحكومة تندمجان في ظل الحكم المطلق أما في النظام الديمقراطي فالإدارة تستقل عن الحكومة وتتميز عنها بالثبات والاستمرار.

---

[1] -Marcel Prelot: La notion de pouvoir administrative.

مجلة القانون والاقتصاد، ص20، ع1، ص 25- 26.

وغير هؤلاء كثيرون لهم مؤلفات دافعوا فيها عن استقلال السلطة الإدارية[1] وMarcel Prelot الأستاذ بجامعة باريس Le comte de fels، aniel Halvey.

ويقول هؤلاء الفقهاء والفلاسفة في إيضاح رأيهم أن الإدارة ليست مجرد أداة تنفيذية للحكومة محرومة من حرية التفكير والتدبير والابتكار والإنشاء، وإنما هي على العكس سلطة لها كيان مستقل ووظيفة مستقلة. وتتلخص حججهم في هذا الشأن فيما يلي:

أولاً: تساهم الإدارة بدور إيجابي في مباشرة الوظيفة التشريعية وتتمتع في قيامها بوظيفتها الإدارية بسلطة تقديرية واسعة.

1- فالإدارة المختصة في كل وزارة هي التي تتولى إعداد مشروعات القوانين بمعنى أن الخطوات الأولى في إعداد مشروعات القوانين إنما تبدأ وتتم داخل الجهاز الإداري، ولرأى الهيئات الإدارية التي تتولى إعداد هذه المشروعات دائماً وزن كبير عند نظر المشروع أمام مجلس الوزراء وأمام البرلمان، والإدارة بحكم مركزها الطبيعي والقانوني هي أقدر الهيئات على القيام بالدور الأول الإيجابي في إعداد مشروعات القوانين، لأن القوانين إنما توضع تحت تأثير ظروف وعوامل اقتصادية واجتماعية مختلفة بقصد تحقيق أهداف معينة، والإدارة بحكم مركزها الطبيعي

---

[1] - نذكر منهم Marcel Prelot الأستاذ بجامعة باريس و Daniel Halvey و La comte de Fels، انظر للمؤلف السلطة الإدارية، 1958، ص 148 وما بعدها.

هي أقدر الهيئات على تعرف هذه العوامل والظروف والكشف عنها واقتراح القواعد والأحكام التي تلائمها.

2- الإدارة هي السلطة المختصة بوضع اللوائح الإدارية، واللوائح كما هو معروف قواعد عامة ملزمة، ولا يمكن أن يعتبر عمل «الإدارة» في وضع اللوائح الإدارية مجرد عمل تنفيذي لأنها تتمتع في ممارسة هذا الحق «حق وضع اللوائح» بسلطة تقديرية واسعة، فهي وحدها صاحبة الحق في إنشاء القواعد اللائحية التي تراها ملائمة، غير مقيدة في ذلك بغير قيد واحد هو عدم مخالفة هذه القواعد للدستور أو القوانين.

3- والإدارة تتمتع فوق ذلك بسلطة تقديرية واسعة في كل ما يتعلق بإنشاء وتنظيم وإدارة المرافق العامة.

4- وفيما يتعلق بتنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية ليست «الإدارة» مجرد أداة آلية للتنفيذ، ولكنها تتمتع بحرية واسعة في تحديد وسائل التنفيذ وطرقه والوقت الذي يجري فيه، بل إن سلطتها التقديرية في هذا الشأن قد تصل إلى حد الامتناع عن تنفيذ حكم القانون إذ رأت أن المصلحة العامة تستلزم ذلك، ففي فرنسا مثلاً أقر مجلس الدولة حق الإدارة في الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء إذا كان من شأن هذا التنفيذ أن يعرض مصلحة الدولة لأخطار جسيمة،

وقد قرر المجلس هذا المبدأ في قضية Couites المشهورة، وأقر في أحكام أخرى كثيرة حق السلطة الإدارية في أعمال إرادتها الحرة في أداء وظائفها[1].

وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر المبدأ نفسه في حكمها الصادر في 10 من كانون أول سنة 1959 «قضية رقم 724 لسنة 2 ق» حيث قررت: ((أنه لا يجوز في الأصل لقرار إداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفاً للقانون إلا إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذٍ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص..)).

ويتلخص موضوع القضية التي صدر فيها الحكم أن المستأجر لإحدى المدارس أخل بالتزاماته فاستصدر مالك المبنى ضده حكماً بالإخلاء، وقد رأت وزارة التربية والتعليم أن تنفيذ حكم الإخلاء فوراً يترتب عليه تعطيل عمل المدرسة وتشريد طلابها ويبلغ عددهم حوالي ألف طالبة، فأصدرت قراراً بالاستيلاء على المبنى، وفي الطعن الذي قدم ضد هذا القرار أصدرت المحكمة الحكم السابق الإشارة إليه.

هذا ويجيز القضاء في مصر للإدارة مخالفة القانون في حالة الضرورة.

ثانياً: السلطة الإدارية ثابتة بطبيعتها، أما السلطة السياسية فغير مستقرة فهي تنقضي وتزول لأسباب مختلفة بعكس السلطة الإدارية، ففي محيط الأعاصير السياسية التي يعيش العالم في ظلها في عصرنا الحاضر والتي تطيح بالحكومات بل وبأنظمة الحكم في الدول المختلفة في أوقات وفترات متقاربة، في هذا الوقت

---

[1] – د. مهنا: الوجيز في القانون الإداري– السلطة الإدارية، ص 88.

ووسط هذه الظروف يبدو استقلال السلطة الإدارية عن السلطة السياسية واضحاً بارزاً للعيان لا يحتاج إلى مزيد من الأدلة أو البراهين، فالحكومات تنقضي ونظم الحكم تنهار تحت تأثير الأزمات والعواصف السياسية ومع ذلك يبقى كيان الدولة سليماً وتظل المرافق العامة قائمة في انتظام واطراد في أداء وظائفها[1].

ذلك لأنه يوجد داخل جهاز الدولة سلطة أخرى غير السلطة السياسية لا تقضي عليها العواصف السياسية ولا الأزمات التي تعتور نظام الحكم السياسي، ولكنها تبقى قائمة رغم هذه الأزمات تعمل باستمرار في استقرار وثبات في إدارة المرافق العامة وتوفير الخدمات والحاجات العامة لأفراد الجمهور وبذلك تحفظ للدولة كيانها وتصونه من الانهيار وتلك هي السلطة الإدارية.

والسلطة السياسية بطبيعتها «حتى في الأحوال العادية» سلطة مؤقتة، فحياة البرلمان موقوتة لمدة تحدد في ظل نظام الحكم الديمقراطي، وبانقضاء المدة المقررة تنقضي حياة البرلمان وتنقضي تبعاً له حياة الوزارة في غالب الأحيان إذا فاز في الانتخابات الجديدة حزب آخر وليس ما يضمن «حتى في الأحوال العادية» بقاء البرلمان طول المدة المقررة.

فالدساتير تجيز عادة حل المجلس النيابي وتأجيل البرلمان كما تجيز إقالة الوزارة.

ولا شك أن بقاء السلطة الإدارية واستمرارها رغم زوال السلطة السياسية أو تغيير نظام الحكم السياسي سواء في الظروف العادية ووفقاً للأوضاع الدستورية الطبيعية أم في إبان الأزمات والأعاصير السياسية، هذا البقاء واستمراره هو في ذاته دليل قاطع على أنها سلطة متميزة ذات كيان مستقل.

---

[1] – د. مهنا: الوجيز في القانون الإداري- السلطة الإدارية، ص 89.

وفي اعتقادنا أن استقلال السلطة الإدارية لا يجوز أن يكون اليوم محل شك بعد التطور الذي شمل الجهاز الإداري في معظم دول العالم الحديث، وهذا التطور يحمل في طياته أدلة قاطعة على استقلال هذه السلطة نلخصها فيما يلي:

1- زادت وظائف الإدارة في العصر الحديث واتسع ميدان نشاطها إلى حد يكاد يشمل جميع أوجه النشاط في الدولة وزاد تبعاً لذلك سلطان الإدارة ونفوذها وزادت أهميتها بوصفها السلطة التي تضطلع بأخطر مهمة في الدولة في العصر الحديث، وهي النهوض بالمرافق العامة على اختلاف أنواعها وتشعب أهدافها، ومن شأن هذا التطور في وظائف الإدارة ومركزها أن يؤكد استقلالها ويوفر لها أكبر قدر من الحرية والاستقلال في مباشرة اختصاصاتها .

2- ورئيس الدولة ومجلس الوزراء وهم أعضاء الحكومة –لا يعتبران- في الدول البرلمانية- من أعضاء السلطة الإدارية ولا يشغلان درجة من درجات السلم، وهما سواء في النظام البرلماني أو النظام الرئاسي لا يباشران –في العمل- الاختصاصات وإنما يباشر هذه الاختصاصات الوزراء منفردين، وفي هذا ما يقطع بأن الإدارة كياناً ذاتياً مستقلاً عن الحكومة.

3- يميل التشريع في معظم الدول في الوقت الحاضر نحو تطبيق النظام الإنجليزي فيما يتعلق بقصر سلطة الوزراء وهم رجال سياسة «فيما يتعلق بمباشرة الاختصاصات الإدارية» على الإشراف والتوجيه الأعلى وجعل مباشرة الإدارة الفعلية من اختصاص رجال فنيين متخصصين هم الوكلاء الدائمون، ولا شك أن تطبيق هذا النظام من شأنه أن يحقق للإدارة أوفر قسط من الاستقلال الذاتي، ويضمن لها حرية العمل في مباشرة اختصاصاتها مستقلة عن السلطة السياسية.

4- توجد في الكثير من الدول في الوقت الحاضر هيئات إدارية مستقلة أُنشئت لضمان استقلال الإدارة في مباشرة اختصاصاتها وحمايتها من تأثير النفوذ السياسي.

ففي الكثير من الدول أُنشئت محاكم أو هيئات عليا مستقلة لمراقبة الإدارة المالية وضمان عدم خروجها في أداء وظيفتها عن حدود القانون، ومن أمثلة هذه الهيئات ديوان المحاسبة في مصر ومحاكم المحاسبة في فرنسا والجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا.

وفي الكثير من الدول أُنشئت هيئات إدارية مستقلة للإشراف على شؤون الموظفين وضمان حسن سير الأداة الإدارية وحماية استقلالها.

وأُنشئ في الكثير من الدول كذلك محاكم إدارية وظيفتها مراقبة سير الأداة الإدارية وإلغاء قراراتها المخالفة للقوانين، ووجود مثل هذه المحاكم يحول دون انحراف الأداة الإدارية أو خضوعها للمؤثرات السياسية وبذلك يظل استقلالها مصوناً وولاؤها خالصاً للدولة ذاتها لا للحزب السياسي الذي يجمع في يده السلطان في وقت من الأوقات أو عهد من العهود.

بيد أنه لا يجوز أن يفهم من ذلك أن علاقة السلطة الإدارية بالحكومة مقطوعة أو أن استقلال الإدارة عن الحكومة يجيز لها أن تتحرر كلية من احترام إرادة هذه السلطة الأخيرة.

وفي النهاية «فالإدارة» أداة من أدوات الحكم تعمل بإرشاد «الحكومة»، ووفقاً لتوجيهاتها لتحقيق أهداف موحدة هي الأهداف التي تحددها الحكومة، ومن ثم فاستقلال الإدارة إزاء الحكومة يجب قصره على معنى محدد هو الذي قصدناه

هنا، هذا المعنى أن الإدارة سلطة مندمجة في الحكومة وليست معدومة الشخصية، معدومة الإرادة والمسؤولية ولكنها على العكس سلطة متميزة لها وجود ذاتي ولها إرادة مستقلة وأنها تملك إعمال إرادتها المستقلة في حدود السياسة العامة للدولة التي ترسمها الحكومة.

هذا ونلخص جماع ما قلناه بالتأكيد على أن الإدارة سلطة متميزة لكنها منفصلة عن الحكومة، وميزتها نابعة من استقلالها الذاتي وتمنعها يمكنه إصدار الأعمال الإدارية بالمعنى الواسع الذي يشمل القرار الإداري والعرف الإداري والقرارات العامة كما سيتضح لنا.

المقصود بالسلطة الإدارية

قد نظن أن كل من يباشر عملاً من أعمال الإدارة يعتبر عضواً من أعضاء السلطة الإدارية ولكن هذا غير صحيح لأن السلطة الإدارية تتمتع في أداء وظيفتها بسلطة تقديرية واسعة وتقوم بكثير من أعمال وظائفها مبادأة، ولها في سبيل القيام بوظيفتها أن تعمل إرادتها متحررة إلى حد كبير من سلطان الحكومة أو البرلمان وإن كان واجبها يقتضيها أن لا تخرج في أعمالها عن حدود السياسة العامة التي ترسمها الحكومة.

وعلى هذا فلا يجوز أن يعتبر عضواً في السلطة الإدارية إلا من يكون له حق استعمال السلطة التقديرية المخولة للإدارة أو بعبارة أخرى من يكون له حق التعبير عن إرادتها[1].

[1] – د. مهنا: الوجيز في القانون الإداري– السلطة الإدارية، ص 98.

أما من عداهم فهم إما مجرد عمال للسلطة الإدارية أو أدوات لتنفيذ إرادتها أو مستشارون فنيون «هيئات أو أفراد» ليس لآرائهم أية قوة تنفيذية، ويعتبر من الفريق الأول الموظفون والمستخدمون العموميون الذين تقتصر وظيفتهم على أعمال التنفيذ دون أن يكون لهم أية حرية في التصرف فيما يعهد إليهم به من أعمال التنفيذ، ومن أظهر أمثلة هذا الفريق الموظفون والمستخدمون الكتابيون في الوزارات والمصالح المختلفة، ويعتبر من الفريق الثاني كل فرد أو هيئة يقتصر اختصاصها على تزويد السلطة الإدارية بالآراء الفنية غير الملزمة، مثال ذلك القسم الاستشاري بمجلس الدولة والمجالس الاستشارية المختلفة وأعضاء السلطة الإدارية يكونون إما مجالس يتكون كل منها من عدة أفراد يتداولون في الشؤون الإدارية ويصدرون في شأنها قرارات، أو أفراد يصدر كل منهم القرارات اللازمة بنفسه.

وتؤدي المجالس وظيفتها عن طريق المداولة وإصدار القرارات في الشؤون الإدارية التي تدخل في اختصاصها، ولكنها لا تتولى القرارات التي تصدرها، وإنما يتولى ذلك العضو التنفيذي المختص ويكون في الغالب شخصاً واحداً.

غير أن وظيفة المجالس الإدارية لا تقتصر في الغالب على إصدار القرارات الإدارية التنفيذية، وإنما يشمل اختصاصها أيضاً إبداء آراء أو رغبات في المسائل الإدارية، هي في إبدائها لهذه الآراء أو الرغبات لا يكون لها صفة عضو السلطة الإدارية بالمعنى الذي حددناه، وإنما تعتبر في قيامها بمثل هذه الاختصاصات الاستشارية بمثابة مجالس استشارية فقط.

أما أعضاء السلطة الإدارية «الأفراد» فيشمل اختصاصهم في الغالب علاوة على حق إصدار القرارات الإدارية التنفيذية حق القيام بتنفيذ القرارات التي

يصدرونها، وكثيراً ما يوجد بجوار هؤلاء الأعضاء مجالس إدارية ذات وظيفة استشارية تزود هؤلاء الأعضاء بالرأي في المسائل الإدارية الهامة.

وطبقاً للمبدأ العام يعتبر من أعضاء السلطة الإدارية بالمعنى السابق تحديده الموظفون العموميون الذين يباشرون الوظيفة الإدارية في جميع الوزارات والمرافق العامة لا فرق في ذلك بين المرافق التي تتبع الوزارات بصفة مباشرة أو التي تتمتع بالشخصية المعنوية كالمؤسسات العامة.

فموظفو وزارة الأشغال كموظفي وزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم وغيرها من الوزارات يعتبرون من أعضاء السلطة الإدارية متى توافرت فيهم الشروط السابق ذكرها، شأنهم في ذلك شأن المحافظين وغيرهم من موظفي وزارة الداخلية الذين تتوافر فيهم نفس الشروط، كذلك يعتبر من أعضاء السلطة الإدارية المجالس الإقليمية والبلدية التي تمثل الأشخاص الإدارية المحلية، والمجالس الإدارية التي تعبر عن إرادة المؤسسات العامة كالجامعات المصرية ودار الكتب والإذاعة المصرية وغيرها.

وعلى عكس هذا لا تعتبر المجالس الاستشارية العليا التي تنشأ في الوزارات المختلفة من أعضاء السلطة الإدارية لأن وظيفتها استشارية بحتة فهي لا تملك حق إصدار قرارات تنفيذية ولهذا فلا يمكن اعتبارها سلطة إدارية بالمعنى السابق تحديده.

كذلك لا يعتبر الموظفون والمستخدمون الذين ينحصر عملهم في تنفيذ الأوامر والتعليمات دون أن يكون لهم حق إصدار قرارات إدارية، لا يعتبر هؤلاء أعضاء في السلطة الإدارية وإنما يعتبرون عمالاً لهذه السلطة.

الشخصية المعنوية في القانون العام

«تحديد طبيعة الشخصية المعنوية»

الأشخاص المعترف بها قانوناً نوعان: أشخاص آدمية لها وجود مادي حقيقي وعقل وإرادة، وأشخاص معنوية وهي هيئات أو جماعات ليس لها شخصية ذاتية مادية، ولكن القانون ينظر إليها ويعاملها كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فيقرر لها الحقوق ويفرض عليها الواجبات ويجيز لها التعامل مع الغير واكتساب الحقوق واستعمالها.

وإذا كانت شخصية الإنسان حقيقية مادية لا محل لإنكارها، فإن طبيعة الشخصية المعنوية كانت محل جدل فقهي لا تزال آثاره باقية إلى الآن، ومن أهم النظريات الفقهية في تحديد طبيعة الشخصية المعنوية نظريتان: نظرية الشخصية الصناعية أو الاعتبارية Fictive ونظرية الشخصية الحقيقية Reelle.

فأصحاب النظرية الأولى «الصناعية أو الاعتبارية» يرون أن الشخصية المعنوية ليست حقيقية، ولكنها شخصية صناعية تخلقها الدولة بقصد تمكين بعض الهيئات والجماعات من تحقيق أغراضها المشروعة في حدود القانون.

وأساس نظريتهم أن الإنسان هو الشخصية الحقيقية الوحيدة التي يمكن التسليم بها لأن الإنسان وحده هو الذي يمكن أن تكون له إرادة ذاتية، أما الهيئات أو الجماعات، فليس لها بهذا الوصف إرادة حقيقية مستقلة عن إرادة أفراد الناس المكونين لها، ولهذا فشخصيتها لا يمكن أن تعتبر شخصية حقيقية، وإنما هي

مجرد حيلة قانونية تلجأ إليها الدولة لتمكين هذه الهيئات والجماعات من العمل عن طريق منحها شخصية صناعية اعتبارية اصطلاحية تجيز لها اكتساب الحقوق وتحمل الواجبات.

وأهم الآثار التي تترتب على التسليم بهذه النظرية أن يصبح وجود الشخص المعنوي متوافقاً على إرادة الدولة بمعنى أن الدولة تنشئ الشخص المعنوي، ويكون لها أن تقضي عليه في أي وقت.

والعيب في هذه النظرية أنها عجزت عن تبرير وجود الدولة ذاتها بوصفها شخصاً معنوياً.

أما أصحاب النظرية الثانية «الشخصية الحقيقية»، فيقولون إن الدولة لا تخلق الشخص المعنوي لكنها تشرف عليه فقط، وقد تعترف بوجوده لكنها ليست هي التي تنشئه أو توجده.

وتتلخص حجج هذه النظرية فيما يلي:

1-إن لفظ «شخص» في نظر القانون لا يطلق على الإنسان فقط وإنما يطلق على كل إنسان أو هيئة أو جماعة يمكن أن تكون مناط الحقوق والواجبات بدليل أن بعض أفراد الناس مع ثبوت ذاتيتهم الآدمية كانوا في بعض الدول لا يعتبرون أشخاصاً في نظر القانون، كما كان الحال في فرنسا إلى سنة 1854 بالنسبة للأشخاص الذين يحكم عليهم بالموت المدني.

2-إن الحق هو كل مصلحة شرعية يحميها القانون بمعنى أن وجود الحق لا يتوقف على وجود الإدارة، وعلى هذا فلا يلزم لقيام الحق أن يكون لصاحبه إرادة ذاتية حرة مستقلة دليل أن المجنون له حقوق مع أن إرادته معدومة وطبقاً لهذه

النظرية توجد الشخصية كلما وجدت مصلحة شرعية للجماعة أو الهيئة ووسيلة مؤكدة يمكنها عن طريقها أن تعبر بها عن إرادتها.

ونظراً لأن الشخص المعنوي تكون له مصالح مشروعة وإرادة يعبر عنها بواسطة ممثليه من الأفراد فإنه يعتبر لذلك شخصاً حقيقياً.

تقدير وتقويم

لجأ رجال القانون إلى اصطناع المجاز semi figure لكي يجدوا التفسير اللازم للنتائج القانونية المتولدة عن الشخص المعنوي مع أنه كان يمكن الوصول إلى هذه النتائج لو اعتمدوا نظرية النظام دون اللجوء إلى هذا الطريق الملتوي[1].

وفي الحقيقة إن نظرية تعطينا مباشرة الحل اللازم للموضوع، ذلك أن الشخص المعنوي Personne morale يحوز كل مقومات وعناصر النظام ويقيننا في الآن نفسه عن نظرية المجاز القديمة للشخص الاعتباري وطريقها الطويل العسر.

أجل لقد تضمنت المادة 54 من القانون المدني السوري ما يلي:

الأشخاص الاعتبارية هي:

1-الدولة والمحافظات والبلديات بالشروط التي يحددها القانون والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية.

2-الهيئات والطوائف الدينية التي تعترف بها الدولة بشخصية اعتبارية.

3-الأوقاف.

---

[1] - د. عبد الاله الخاني: القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مجلد 1، ص44.

4-الشركات التجارية والمدنية.

5-الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقاً للأحكام التي ستأتي فيما بعد.

6-كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال ثبتت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص بالقانون المادة 55.

7-الشخص يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان معها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون.

ويلاحظ أن القانون المدني السوري تكلم عن الشخص الطبيعي وهو الإنسان، ثم تكلم عن الشخص غير الطبيعي وأطلق عليه الشخص الاعتباري، وفي استعمال هذه التسمية ما يدل على أن الشخصية الاعتبارية Fietive، وكذلك جعل المشرع الاعتراف بالشخصية الاعتبارية خاضعاً لإرادة الدولة ولم يعترف بالشخصية الاعتبارية لا للهيئات والجامعات الني ورد ذكرها صراحة في النص أو التي يعترف في المستقبل بقانون.

فكل هذه النصوص تشير إلى أن الشخصية المعنوية في نظر المشرع السوري هي شخصية اعتبارية تخلقها الدولة.

الشخصية المعنوية أمام القضاء

جرى القضاء المصري على الاعتراف بالشخصية المعنوية لكل هيئة أو جماعة اكتملت لها مقومات هذه الشخصية، وهي في نظره وجود مصلحة مستقلة للهيئة أو الجماعة ووسيلة مؤكدة تعبر بها عن إرادة مستقلة عن إرادة الأفراد المكونين لها .

ومن أمثلة الهيئات التي اعترف لها القضاء العادي بالشخصية المعنوية النادي السعدي ومدرسة الغرير.

ومن أمثلة الهيئات التي اعترف لها القضاء الإداري بالشخصية المعنوية اتحاد علماء المساجد[1] وهيئة رؤساء البوغاز[2].

ويلاحظ أن اعتراف القضاء بالشخصية الاعتبارية للهيئات والجماعات لمجرد توافر المقومات الشخصية لها لا يتعارض مع اعتبار هذه الشخصية شخصية اعتبارية لأن القضاء سواء قبل صدور القانون المدني أو بعده إنما يعترف بالشخصية للهيئات أو الجماعات التي تتوافر لها مقومات هذه الشخصية على أساس أن هذا هو حكم القانون، فكأن عمل القضاء هنا يقتصر على بحث ما إذا كانت الجمعية أو المؤسسة التي اعتبرها القانون شخصاً اعتبارياً بالنص تتوافر لها

---

[1] – محكمة القضاء الإداري: حكم تاريخه 24 يناير سنة 1951، قضية رقم 211 س 3 ق.

[2] – محكمة القضاء الإداري: حكم تاريخه 9 يناير سنة 1951، قضية رقم 359 س 3 ق.

مقومات الشخصية أم لا[1]، وبالأحرى فكأن القضاء كاشف declarative عن هذه العناصر القائمة والموجودة، وليس منشأً constitutive لها.

أنواع الأشخاص المعنوية:

الأشخاص المعنوية Personne morale كما ظهر لنا من نص القانون المدني في سوريا نوعان:

أشخاص معنوية خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص كالشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات الخاصة.

وأشخاص معنوية عامة تخضع لأحكام القانون العام ويكون لها علاوةً على الحقوق المالية حق التمتع بجزء من سلطان الدولة وهو ما يسمى بحقوق السلطة.

وتنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى قسمين:

1-أشخاص معنوية إقليمية لها اختصاص عام يشمل جميع المرافق التي توجد في إقليم معين أو بلدة معينة، وهي تتكون من عنصرين عنصر شخصي وهو السكان وعنصر إقليمي وهو الأرض التي يمتد عليها سلطانها.

وهذه الأشخاص هي الدولة والمحافظات والمدن والقرى على التفصيل الذي سنوضحه.

---

[1] – د. محمد فؤاد مهنا: السلطة الإدارية، ص 104.

2-مؤسسات عامة وهي أشخاص معنوية إدارية غير مقيدة ببقعة معينة من الأرض لكن غرضها محدد فلا يشمل اختصاصها جميع المرافق العامة، وإنما يتحدد بمرفق واحد أو مرافق محددة قليلة العدد ذات أغراض موحدة أو متشابهة.

ويلاحظ أن القانون المدني لم يعنِ بوضع أحكام خاصة للأشخاص المعنوية العامة وإنما اكتفى بتعداد الأشخاص الاعتبارية بنوعيها الخاصة والعامة وبين الخصائص المميزة التي تشترك فيها الأشخاص الاعتبارية بنوعيها، وهو أمر طبيعي لأن موضع دراسة الأحكام الخاصة بالأشخاص الاعتبارية العامة يكون في القانون الإداري لا القانون المدني[1].

[1] – لم يتعرض القانون المدني للأحكام الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة، وإنما اكتفى بتعداد الأشخاص الاعتبارية بنوعيها الخاصة والعامة في المادة 54 منه، وحدّده في المادة الخامسة والخمسين الخصائص المميزة للشخص الاعتباري والتي تشترك فيها كل الأشخاص الاعتبارية سواء كانت خاصة أم عامة أي أبرزت فكرة التشخيص المعنوي بوصفها فكرة عامة لا تقتصر على حدود الشركات العامة والمؤسسات بل يتناول أثرها نطاق القانون بأسره يستوى في ذلك ما يكون منه خاصاً أو عاماً، وقد روى أن خير تعريف عملي للشخص المعنوي يكون بعرض خصائصه الذاتية وهي خصائص يستعان بها للتفريق بين مجموعات الأشخاص والأموال التي توجد في حكم الواقع، ونظيرها من المجموعات التي يعترف القانون بكيانها ويثبت صلاحية الوجوب لها وعليها في الحدود اللازمة لمباشرة نشاطها فيكون شأنها في هذه الحدود شأن الأشخاص الطبيعيين.

(راجع مجموعة الأعمال التحضيرية في القانون المدني المصري الباب التمهيدي، ص378).

وقد حددت المادة/55/من القانون المدني خصائص الشخص الاعتباري في الصيغة التالية:

1-الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا إذا كان ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي قررها القانون.

2-فيكون له:

أ- ذمة مالية.

ب- أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقررها القانون.

جـ- حق التقاضي.

د- موطن مستقل. ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته.

3- ويكون له نائب يعبر عن إرادته.

والشركات التي يكون مركزها الرئيس في الخارج ولها نشاط في سوريا يعتبر مركز إدارتها بالنسبة للقانون الداخلي المكان الذي فيه الإدارة المحلية وقد أصدر المشرع قانون المؤسسات العام في مصر رقم 32 لعام 1957 ثم قفاه وأعقبه بالمرسوم التشريعي رقم 18 تاريخ 1974/2/15 القائم للمؤسسات العامة والمنشآت والشركات العامة، تفرق بين المؤسسات العامة التي تعني بموجبه المرافق الاقتصادية العامة وبين الهيئات الإدارية العامة «ذات الطابع الإداري» وبذلك سلخ من هذه الأخيرة تسمية المؤسسة العامة التي كانت لها بموجب القانون رقم 32 لسنة 1957 وأعطاها للمرافق العامة الاقتصادية، وعرف هذه المرافق بأنها شخص اعتباري يتمتع بالاستقلال المالي والإدارة ويشارك في تنمية الاقتصاد

القومي الاشتراكي ويمارس عملاً ذات طابع اقتصادي بنشاطه المباشر، وبالإشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت ذات الأغراض المتماثلة والمتكاملة أو التنسيق فيما بينها.

الآثار التي تترتب على ثبوت الشخصية الاعتبارية

يترتب على ثبوت الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المحلية «شخص إقليمي» أو المرفقية «شخص مرفقي» أن تصبح هذه الوحدة شخصاً إدارياً أي سلطة إدارية لا مركزية مستقلة عن الدولة، ويكون لها اختصاصات وحقوق تباشرها وتتمتع بها مستقلة عن الدولة، كما أنها تتحمل وحدها ما يترتب على أعمالها وتصرفاتها من التزامات ومسؤوليات، وهذا موضوع دراسة مقبلة.

وحدة السلطة الإدارية أو تعددها المركزية واللامركزية الإدارية

يقصد بالمركزية جمع أو تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة –هي السلطة المركزية– في جميع أنحاء الدولة، وفي هذه الحالة لا يوجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى جميع الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها خاضعين لسلطانها وتوجيهاتها خضوعاً تاماً أي ليست لهم أي سلطة ذاتية، وإنما يستمدون سلطتهم في العمل وحقهم في تولي اختصاصاتهم من السلطة الرئيسية العليا صاحبة الحق أصلاً.

المركزية السياسية والمركزية الإدارية:

والمركزية بهذا المعنى قد تكون مركزية سياسية، ويقصد بها تركيز أو جمع السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة رئيسية واحدة، وهذا يستتبع حتماً توحيد القانون لأن السلطة السياسية هي التي تضع القوانين كما هو معلوم.

وقد تكون مركزية إدارية ويقصد بها توحيد وتركيز الاختصاصات الإدارية في يد سلطة رئيسية واحدة، ويشمل ذلك توحيد وتركيز سلطة إدارة وتوجيه القوات المسلحة بجميع أنواعها وسلطة إصدار القرارات التنفيذية ومباشرة تنفيذها وسلطة التعيين في الوظائف العامة.

ونظراً لأن وظائف السلطة الإدارية في الدولة تنحصر بوجه عام في صيانة النظام العام وإدارة المرافق العامة وتنظيمها، فالمركزية الإدارية تؤدي حتماً إلى تركيز الأعمال القانونية والمادية المتعلقة بهذه الشؤون في جميع أنحاء الدولة في يد هيئة رئيسية واحدة ولا يشترط في المركزية الإدارية أن يكون الرئيس الإداري الأعلى الذي تتركز في يده السلطة فرداً وإنما يجوز أن يكون هذا الرئيس هيئة تتكون من عدة أفراد.

ووحدة السلطة الإدارية لا تستوجب أن يتولى الرئيس الأعلى وحده مباشرة جميع الاختصاصات الإدارية، فالوظائف الإدارية يتولاها في النظام المركزي رؤساء إداريون متعددون مرتبون في درجات يعلو بعضها البعض في سلم إداري منتظم الدرجات، ولكل من هؤلاء الرؤساء اختصاص محدد لكنهم يستمدون جميعاً سلطتهم في مباشرة هذه الاختصاصات من الرئيس الإداري الأعلى الذي تتركز في يده الاختصاصات الإدارية ويخضع كل منهم لسلطان رئيسه المباشر في درجات السلم الإداري كما يخضعون لسلطان الرئيس الأعلى على التفصيل الذي سنبينه في موضعه فيما بعد.

اللامركزية:

يقصد باللامركزية أن توجد في الدولة سلطات متعددة من نوع واحد بمعنى أنه لا يكون في الدولة سلطة واحدة من كل نوع من أنواع السلطات الثلاثة المعروفة التي تجمع في يدها عادة سلطان الدولة «التشريعي والتنفيذية والقضائية»، وإنما يوجد بها على العكس أكثر من سلطة واحدة من كل نوع منها أو من بعضها.

اللامركزية السياسية:

واللامركزية قد تكون لا مركزية سياسية إذا كان التعدد يتناول السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والدولة التي تتعدد فيها السلطات بهذا التحديد تعتبر دولة مركبة تتكون من عدة دول لكل منها دستورها وسلطاتها العامة، وفوقها جميعاً تقوم حكومة مركزية أو اتحادية، بدستورها وسلطاتها الثلاثة أيضاً، كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، حيث توجد حكومة اتحادية وبجانبها حكومات الدويلات التي يتكون منها الاتحاد، ولكل من الحكومة المركزية وحكومات الدويلات اختصاصاتها المحددة من الدستور المركزي.

اللامركزية الإدارية:

وقد تكون اللامركزية إدارية إذا تناول التعدد السلطة الإدارية وحدها، وفي هذه الحالة تحتفظ الدولة بوحدتها السياسية بوصفها دولة موحدة فيوجد بها سلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية واحدة بينما تتعدد السلطات الإدارية فيها فتكون لها سلطة إدارية مركزية وسلطات إدارية أخرى محلية أو مرفقية.

وفي ظل نظام اللامركزية يوجد في الدولة الواحدة أشخاص عامة متعددة بينما لا يوجد في الدولة ذات النظام المركزي سوى شخص عام واحد هو شخص الدولة.

والأشخاص العامة التي توجد في نظام اللامركزية الإدارية يطلق عليها اسم الأشخاص العامة الإدارية، وهي إما أن تكون أشخاصاً إدارية إقليمية كالمحافظات والمدن والقرى أو أشخاصاً إدارية مرفقية كالمؤسسات العامة بأنواعها المختلفة، وتعتبر الأشخاص الإدارية كلها أياً كان نوعها سلطات إدارية تتمتع بالمزايا والحقوق التي تتمتع بها السلطة الإدارية في كل دولة.

وتتولى هذه السلطات الإدارية المختلفة الاختصاصات الإدارية أي أن كلاً منها يتولى مباشرة قدراً محدود من هذه الاختصاصات.

غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك أن تعدد السلطات الإدارية لا يستلزم أن تكون هذه السلطات متساوية في الدرجة والاختصاص، لأن المبادئ العامة للتنظيم الإداري تقضي بوجوب ترتيب المصالح التي يراد حمايتها، وتوفير أكبر قدر ممكن من الضمانات للمصالح ذات الأهمية القصوى وهي المصالح القومية ثم يأتي بعدها في ترتيب الأهمية المصالح المحلية المختلفة. وهذا يقتضي ان توفر السلطات الإدارية في كل دولة في درجات يعلو بعضها فوق بعض وأن يكون للسلطة العليا سلطان أقوى واختصاصات أهم وأوسع من السلطات الأدنى، وفي نفس الوقت يكون للسلطة الأعلى حق الإشراف والرقابة على السلطات الأدنى.

وطبقاً لهذه المبادئ يقوم «في النظام اللامركزي» في كل دولة سلطة إدارية مركزية عليا وسلطات لا مركزية تخضع لإشرافها ورقابتها، وهذه السلطات اللامركزية قد تكون في درجة ومرتبة واحدة وقد تكون مرتبة في درجات متعددة.

ففي معظم الدول في الوقت الحاضر توجد سلطة مركزية عليا وفي درجة أدنى توجد سلطات إدارية لامركزية هي الأقاليم «المحافظات» ثم في درجة أدنى من هذه توجد سلطات لامركزية أخرى هي المدن والقرى وقد تخضع هذه الأخيرة لرقابة الأقاليم «المحافظات» فضلاً عن خضوعها لرقابة السلطة المركزية.

يتضمن التنظيم الإداري للدولة الحديثة تعدد الأجهزة الإدارية، واختلاف تشكيلها . والتنظيم الإداري علم واسع له أصول وقواعد عامة يمكن الاسترشاد بها في تنظيم الجهاز الإداري في الدول المختلفة[1] .

---

[1] راجع في التعريف بعلم التنظيم الإداري وتمييزه من النظام الإداري، مؤلف الأستاذ الدكتور محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، 1963-1964، المجلد الأول، ص 440 وما بعدها.

وتنظيم الإدارة في الدولة الحديثة يتطلب وجود سلطات إدارية عديدة، تختلف فيما بينها من حيث اختصاصاتها ومن حيث تشكيلها ومن ناحية المكانة التي تحتلها كل منها، وكذلك تختلف فيما بينها من ناحية الإجراءات والأساليب التي تستخدمها في ممارسة اختصاصاتها المختلفة.

ولا يعني تعدد الأجهزة الإدارية في الدولة تعدد السلطات الإدارية حتماً، فالدول التي تأخذ بنظام المركزية الإدارية لا تعرف إلا سلطة إدارية واحدة تتركز فيها جميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية، وتتولى مباشرة هذه الاختصاصات في جميع أنحاء الدولة «أي في كل جزء من إقليم الدولة» إما بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها وخاضعين لسلطاتها وتوجيهاتها، ويتميز نظام المركزية الإدارية بتركيز كل مظاهر الحياة الإدارية في يد السلطة المركزية التي تختص وحدها بإصدار القرارات الإدارية في كل أنحاء الأقاليم التابعة للدولة، وهذه القرارات تُنسب إلى الدولة، الشخص القانوني العام الوحيد.

ولكن المركزية لا تمنع من قيام السلطة المركزية بالموائمة بين نشاطها وظروف كل جزء من أجزاء الإقليم، كما أنها لا تمنع من وجود موظفين يقيمون في أجزاء الإقليم المختلفة، ولكن هؤلاء الموظفين يبقون خاضعين للسلطة الرئاسية للهيئات المركزية دون أن يكون لهم أي سلطة خاصة.

على أن المركزية قد تخفف بما يعرف بنظام عدم التركيز الإداري deconcentration الذي يقوم على منح العاملين agents المحليين سلطة التقرير في بعض المسائل. ومع ذلك يبقى النظام مركزياً، لأن القرارات تُتخذ باسم الدولة، وبواسطة عمال معينين من قبلها، وهي تمارس عليهم سلطة رئاسية تكفل

خضوعهم لأوامرها وتعليماتها، وتسمح لها بإلغاء وتعديل القرارات الصادرة منهم، حتى ولو كانت هذه القرارات سليمة ومشروعة، ولكن لمجرد عدم ملاءمتها[1].

أما في نظام اللامركزية، فإن السلطات الإدارية تتعدد مع تعدد الأشخاص العامة في الدولة الواحدة، فقد سبق أن بينا أنه لا يوجد في الدولة الآخذة بالنظام المركزي سوى شخص عام واحد هو شخص الدولة، أما في النظام اللامركزي فتتعدد الأشخاص العامة الإدارية التي قد تكون أشخاصاً إقليمية تمارس نشاطها على جزء من إقليم الدولة «كالمحافظات والمدن والقرى» وقد تكون أشخاصاً مرفقية تمارس اختصاصات محددة بمرفق معين أو مشروع معين، مثل المؤسسات العامة والهيئات العامة.

وسواء كان النظام الإداري في الدولة نظاماً مركزياً أو نظاماً لا مركزياً فإنه مما لا شك فيه أن الأجهزة الإدارية في الدولة المعاصرة متعددة ومختلفة الأشكال، وأننا سنواجه صوراً عديدة من القرارات الإدارية نتيجة تعدد السلطات أو الأجهزة الإدارية التي تصدرها.

---

[1] – راجع في بيان حدود السلطة الرياسية وتعريفها، فالين: القانون الإداري، الطبعة التاسعة، 1963، ص292، رقم464، مارسيل بريلو Marcel Prelot دروس في القانون الإداري، السنة الثانية، كلية الحقوق جامعة باريس 1948-1949.

عناصر اللامركزية الإدارية

تتكون اللامركزية الإدارية من عنصرين:

الأول: الاستقلال عن السلطة المركزية مما يتفرع على ذلك من تمتعها باختصاصات مباشرة تستقل بها وتصدر القرارات الإدارية المناسبة وقد يتوقف نفاذ هذه القرارات على تصديق السلطة المركزية، فتكون للسلطة المركزية حق إلغاء هذه القرارات، لكن السلطة المركزية لا تملك حق تعديل قرارات السلطة اللامركزية.

ومع ذلك فيجب أن يلاحظ أن تصديق السلطة المركزية على قرارات السلطات اللامركزية في الأحوال التي يشترط فيها ذلك لا يغير من طبيعة هذه القرارات باعتبارها قرارات صادرة عن سلطات لامركزية تسأل عنها هذه السلطات الأخيرة وحدها[1].

---

[1]-انظر:

Maurice Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public, la onzième édition, 1927, P41.

André Buttgenbach: principes généraux, organisation et moyens d'action des administrations publiques,1954, P114.

وعلة عدم تأثير التصديق على طبيعة القرار الصادر من السلطة اللامركزية ترجع إلى ان الوصاية الإدارية هدفها حماية المصالح القومية لا مصلحة المرفق ذاته، فإذا صدقت السلطة المركزية «سلطة الوصاية» على القرار الصادر من السلطة اللامركزية فإن هذا معناه أن السلطة الوصائية لا ترى في هذا القرار ما يمس المصالح القومية ولهذا فإنها لا ترى مانعاً من تنفيذه، أما تقدير المصالح المحلية أو المرفقية فخارج عن اختصاص السلطة الوصائية ولهذا فإن السلطة اللامركزية تبقى وحدها رغم تصديق السلطة الوصائية المسؤولة عن القرار الذي أصدرته.

الثاني: استقلال أعضاء السلطة اللامركزية عن السلطة المركزية بمعنى أن يكون تعيينهم بطريقة تضمن استقلالهم عن هذه السلطة، وأن يضمن النظام القانوني المقرر لهم عدم خضوعهم لأوامر السلطة الإدارية المركزية وتوجيهاتها.

ويرى البعض أن استقلال السلطات اللامركزية لا يتحقق إلا إذا كان اختيار أعضاء هذه السلطات بطريق الانتخاب بمعنى أن انتخاب أعضاء هذه السلطات يعتبر شرطاً أساسياً لإمكان القول بوجود لامركزية إدارية في دولة من الدول.

وقد كان هذا الرأي هو المعمول به خلال القرن التاسع عشر. أما الآن فلم يعد اختيار أعضاء السلطة اللامركزية بالانتخاب شرطاً أساسياً لوجود اللامركزية الإدارية في الدولة بدليل وجود المؤسسات العامة الإدارية والصناعية والتجارية في كل الدول في الوقت الحاضر وهي أشخاص إدارية أي سلطات إدارية مستقلة لا يختار أعضاؤها بطريق الانتخاب[1].

انظر حكم محكمة القضاء الإدارية بتاريخ 12 فبراير سنة 1952 (مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، ص6- ص144 قضية رقم 99، س4ق).

[1] - انظر:

Marcel Prelot: La notion de pouvoir administratif ,P277.

Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative,1930, P19.

Hashuck: Local governement in England, 1948, P6.

يقول Hasluck أن انتخاب أعضاء الحكومات المحلية في معظم الأحيان يحمل على الظن بأنه لا يمكن بأنه لا يمكن وجود حكم محلي بدون انتخاب ولكن ربط قيام السلطات المحلية بالانتخاب غير لازم كمبدأ أساسي. انظر ايضاً:

يلاحظ حقيقة أن أعضاء السلطات اللامركزية الإقليمية يختارون بوجه عام في معظم الدول في الوقت الحاضر بطريق الانتخاب غير أن سبب ذلك لا يرجع إلى وجود مبدأ قانوني أو شرط أساسي يقضي بذلك لأن الشرط الأساسي الذي يجب توافره في نظام اللامركزية الإدارية إنما ينحصر في استقلال الشخص الإداري اللامركزي عن السلطة المركزية وانفراده باختصاصات يباشرها بنفسه مستقلاً عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يمكن تحقيقه بالنسبة لممثلي الشخص اللامركزي بوسائل أخرى غير الانتخاب كما سبق البيان.

أما السبب الحقيقي لاتباع طريقة الانتخاب في اختيار ممثلي الشخص اللامركزي الإقليمي في أغلب الدول في الوقت الحاضر فيرجع إلى أن الشخص اللامركزي الإقليمي ينشأ لرعاية مصالح هيئة معينة أو أشخاص معينين، وفي هذه الحالة يكون الأفراد الذين ينشأ الشخص لرعاية مصالحهم معروفين على وجه التحديد وهم سكان المدينة أو القرية أو الإقليم المعين، وما دام الغرض من إنشاء الشخص اللامركزي الإقليمي هو رعاية مصالح هؤلاء الأفراد المعينين فإنه يكون من الطبيعي أن يترك أمر اختيار ممثل الشخص اللامركزي لهؤلاء الأفراد وأن يكون ذلك بطريق الانتخاب لأن كل إقليم أو مدينة هم أصحاب المصلحة وهو لذلك أقدر على اختيار من يعهد إليه بمصالحهم.

وإذا جاز القول بأن اللامركزية الإدارية كفكرة سياسية تستوجب أن يشمل تكوين السلطة الإدارية المحلية عنصراً منتخباً، فإن وجود هذا العنصر المنتخب في تكوين

Marcel Waline: Traité élémentaire de droit administratif, P195.

وهو يرى أن طريقة اختيار أعضاء السلطة اللامركزية لا يصلح معياراً للتفرقة بين اللامركزية وعدم التركيز وأن المعيار الحقيقي هو الاستقلال.

السلطة اللامركزية ليس شرطاً أساسياً لقيام اللامركزية الإدارية من الناحية القانونية أي باعتبارها فكرة قانونية ولعل هذا هو السبب في أن الدساتير والقوانين في معظم الدول تنص على إدخال عنصر منتخب في تكوين المجالس الإقليمية والبلدية بينما تنص على تكوين المجالس التي تتولى إدارة المؤسسات العامة من أعضاء يختارون بطريق التعيين.

والرأي المتفق عليه الآن أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية ليس اختيار أعضاء السلطة اللامركزية بطريق معين، وإنما هو استقلال السلطة اللامركزية واستقلال أعضاء هذه السلطة وحريتهم في مباشرة اختصاصاتهم بالطريق التي يرونها دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها .

ويجب لإمكان القول بتوافر ذلك الاستقلال وتلك الحرية للشخص اللامركزي وأعضائه أن يتوفر الشرطان الآتيان:

الأول: أن يكون للشخص الإداري اللامركزي دور رئيسي في إدارة المرافق العامة التابعة له، أما إذا كانت الإدارة الفعلية لهذه المرافق بيد السلطة المركزية وكانت وظيفة الشخص اللامركزي تنحصر في القيام بدور ثانوي فلا يمكن اعتبار إدارة مثل هذه المرافق في مثل هذه الحالة إدارة لامركزية مثال ذلك بعض المؤسسات التابعة للمجالس البلدية في فرنسا Lycéese et Collages communaux فإن سلطة البلدية بشأنها لا تشمل توجيه التعليم فيها وإنما يقتصر اختصاصها

على إدارة ماليتها ولهذا يرى Roland Maspétiol أن إدارة مثل هذه المؤسسات لا يعتبر إدارة لا مركزية[1].

الثاني: أن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية[2] يستمدونها من القانون بمعنى أن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي حق إصدار قرارات إدارية تنفيذية بمحض رأيهم وإرادتهم في دائرة اختصاص معينة يحددها القانون دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها.

وعلى هذا فإذا اقتصرت حقوق الشخص الإداري واختصاصاته على النظر في المسائل التي ترى السلطة المركزية عرضها عليه أو اقتصر حقه بشأن المسائل الداخلة في اختصاصه على مجرد إبداء آراء أو رغبات فإنه لا يعتبر في هذه الحالة سلطة إدارية لامركزية[3].

[1] - Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative,1930، P20.

[2] - Pouvoir Propre.

[3] - Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative, P22.

اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية

اللامركزية بالتحديد السابق نوعان لامركزية محلية أو إقليمية ولامركزية مرفقية.

واللامركزية الإقليمية أو المحلية[1] يقصد بها استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه، وفي هذه الحالة يكون للشخص الإداري اللامركزي اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة.

أما اللامركزية المرفقية فيقصد بها استقلال مرفق معين أو عدد محدد من المرافق بإدارة شؤونه بنفسه مستقلاً عن السلطة العامة التي يتبعها، واللامركزية المرفقية بهذا التحديد هي طريق من طرق إدارة المرافق العامة فقد ترى السلطة العامة أن تدير مرافقها بنفسها أي بواسطة موظفيها وعمالها وأموالها وهذه هي طريقة الإدارة المباشرة أو الريجي وفي هذه الحالة تكون إدارة المرفق خاضعة خضوعاً تاماً للسلطة العامة.

وقد ترى السلطة العامة أن لا يتولى إدارة المرافق بنفسها فتمنحه الشخصية المعنوية وتجعل منه شخصاً إدارياً يختص بإدارة شؤونه بنفسه مستقلاً عنها.

---

[1]- اللامركزية الإقليمية واللامركزية المحلية اصطلاحان مترادفان يستعملان للدلالة على معنى واحد.

وتتفق اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية من حيث تمتع الشخص الإداري الإقليمي أو المرفقي بالاستقلال عن السلطة العامة التي أنشأته مع خضوعه في نفس الوقت لإشراف هذه السلطة ورقابتها، غير أن النوعين يختلفان مع ذلك في بعض النواحي.

فاللامركزية المرفقية يمكن أن توجد في دولة لا تطبق نظام اللامركزية المحلية كما أنها توجد جنباً إلى جنب مع اللامركزية المحلية.

وليست السلطة المركزية هي وحدها التي تملك اتباع طريقة المؤسسات العامة في إدارة المرافق العامة، فإن السلطات الإدارية المحلية تملك هذا الحق أيضاً.

ويترتب على هذا أنه يمكن أن يوجد في الدولة أشخاص إدارية مرفقية تحت إشراف الدولة كما يمكن أن توجد أشخاص إدارية مرفقية تحت إشراف الأشخاص الإدارية المحلية كالمحافظات والمدن ذات الشخصية المعنوية.

وأهم ما يميز اللامركزية الإقليمية أن الشخص الإداري المحلي يكون له كما سبق القول اختصاص عام يشمل جميع المرافق المحلية أي المرافق «الخاصة بذلك» الجزء من أرض الدولة منح الشخصية المعنوية، بعكس الشخص الإداري المرفقي فإن اختصاصه يقتصر على مرفق معين أو عدد محدد من المرافق.

الآثار التي تترتب على استقلال الوحدات الإقليمية أو المرفقية

استقلال الوحدات الإقليمية أو المرفقية هو نتيجة طبيعية لتمتعها بالشخصية الاعتبارية أو بمعنى آخر أن استقلال هذه الوحدات هو ثبوت الشخصية الاعتبارية لها. ولهذا فإن الآثار التي تترتب على استقلال الوحدات الإقليمية أو المرفقية هي نفس الآثار التي تترتب على تقرير الشخصية الاعتبارية لها، وتتلخص هذه الآثار فيما يلي:

1- تصبح الوحدة الإقليمية أو المرفقية شخصاً إدارياً مستقلاً عن الدولة «أو عن الشخص الإداري الإقليمي الذي أنشأها»، ويكون لهذا الشخص ذمة مالية مستقلة وحقوق وواجبات خاصة به تتقرر أو تفرض عليه إزاء الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية وإزاء الأفراد والجماعات الخاصة على السواء.

2- يكون للشخص الإداري اللامركزي وحده حق المبادأة intative بالنسبة للمسائل الداخلة في اختصاصاته ومعنى ذلك أنه يباشر اختصاصاته بنفسه وبمحض إرادته ورأيه فلا يجوز للسلطة المركزية –كقاعدة عامة– أن تتولى بنفسها مباشرة الأعمال الداخلة في اختصاص الشخص اللامركزي ولا أن تلزمه بمباشرة

هذه الاختصاصات وفق إرادتها وتوجيهاتها[1]، فإن فعلت شيئاً من ذلك كانت أعمالها وقراراتها باطلة. ومن هذا القبيل قيام الوزارة التي يتبعها الشخص الإداري أو مجلس الوزراء بإصدار قرار في أمر من الأمور الداخلة في اختصاص الشخص الإداري اللامركزي كأن يصدر مجلس الوزراء أو وزير التربية والتعليم من تلقاء نفسه قراراً بتعيين عضو في هيئة التدريس بإحدى الجامعات المصرية فإن مثل هذا القرار يقع باطلاً لأن قرار تعيين أعضاء هيئة التدريس يجب أن يصدر بناءً على طلب مجلس الجامعة بعد ترشيح الكلية المختصة وموافقة المجلس الأعلى للجامعات. فما لم تطلب الكلية التعيين ويصدر قرار من مجلس الجامعة بذلك فلا يكون تعيين عضو هيئة التدريس صحيحاً من الناحية القانونية ولو كان صادراً من وزير التربية والتعليم أو من رئيس الجمهورية.

ومن هذا القبيل أيضاً القرارات التي يصدرها وزير الشؤون البلدية والقروية في أمور داخلة في اختصاص أحد المجالس البلدية القائمة في أحد إقليمي الجمهورية فإن الوزير وإن كان له حق الإشراف والرقابة على أعمال المجلس البلدية وله تبعاً لذلك حق التصديق على قرارات المجالس البلدية أو وقف تنفيذها أو إلغائها حسب الأحوال إلا أنه لا يملك حق المبادأة أي حق مباشرة اختصاص المجلس البلدي واتخاذ قرار في مسألة من المسائل التي تدخل في اختصاص هذا المجلس لأن حق اتخاذ القرار في هذه المسألة يكون في هذه الحالة من اختصاصات

---

[1]- أقصى ما تملكه السلطة اللامركزية في هذا الشأن لا يجوز أن يتعدى حق إسداء النصح في صورة لا تحمل معنى الالتزام فإذا اتخذت النصائح التي تقدم للسلطات اللامركزية صورة القرارات أو التعليمات الملزمة فإنها تقع باطلة ويجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة.

انظر Roland Maspétiol المرجع السابق، ص104،وانظر Hashuck المرجع السابق، ص124 وما بعدها.

المجلس البلدي وحده، أما حق الوزير فيقتصر على رقابة القرارات التي يصدرها المجلس في هذا الشأن.

كل ذلك ما لم توجد نصوص قانونية صريحة تقرر العكس.

3- القرارات التي تصدرها السلطة اللامركزية في حدود اختصاصاتها تعتبر صادرة عن هذه السلطة وحدها برغم تصديق السلطة المركزية عليها في الأحوال التي يوجب فيها القانون ذلك، فلا يترتب على تصديق السلطة المركزية على القرار تغيير طبيعته بل تظل السلطة اللامركزية –رغم هذا التصديق- مسؤولة وحدها عن الآثار التي تترتب على هذا القرار ويكون لها «السلطة اللامركزية) حرية المركزية عليه، وقد سبق بيان ذلك.

4- السلطة المركزية بما لها من حق الإشراف والرقابة على قرارات الأشخاص الإدارية اللامركزية أن تلغي هذه القرارات أو توقف تنفيذها لكنها لا تملك تعديلها .

5- للشخص الإداري اللامركزي أن يتقاعد وأن يرفع الدواعي على الغير أمام القضاء وللغير أن يرفع عليه الدعاوي، وللشخص اللامركزي بصفة خاصة أن يقاضي الدولة ذاتها ويخاصمها أمام القضاء وأن يطلب إلغاء القرارات الماسة بحقوقه التي تصدرها السلطة المركزية بالمخالفة لأحكام القانون بعكس الحال في النظام المركزي فإن الموظف الخاضع للسلطة الرئاسية لا يجوز له الطعن في قرارات الرئيس أمام القضاء ولو كانت مخالفة للقانون لأنه ليست له سلطة مستقلة عن سلطة الرئيس الذي يتبعه ويخضع له.

والقول فيما يتعلق بعدم جواز طعن المرؤوس في قرار صادر من الرئيس في النظام المركزي خاص بالطعن الذي يرفع من موظف مرؤوس له اختصاص معين بقصد

إلغاء قرار الرئيس المخالف للقانون لصالح العمل دون أن يكون الأمر متعلقاً بمصلحة شخصية للموظف، وذلك لأن الطاعن في هذه الحالة لا يملك سلطة مستقلة عن سلطة الرئيس فلا يتصور أن يكون له حق الطعن في قرارات الرئيس. وهذا بخلاف الحالة التي يمس فيها القرار مصلحة شخصية للموظف فإنه يجوز لهاذ الأخير الطعن فيه أمام القرار الإداري وطعنه يكون مقبولاً لأنه يعمل في هذه الحالة لصالحه الشخصي وهو كفرد له بلا نزاع شخصية مستقلة عن شخصية الرئيس مصدر القرار.

6- يتحمل الشخص الإداري وحده مسؤولية الأفعال الضارة التي تقع منه أو من عماله ومستخدميه، فإذا صدمت عربة تابعة لمجلس المحافظة أو مجلس بلدي مثلاً طفلاً فقتلته فلا يجوز للمضرور مطالبة الدولة بالتعويض عن الضرر الناشئ عن هذا الحادث وإنما يطلب التعويض من المحافظة أو المدينة التي تتبعها العربة التي تسببت في الضرر.

7- يعتبر الموظفون التابعون لهذه الأشخاص الإدارية مستقلين في نظامهم عن موظفي الدولة فلا تسري عليهم القواعد الخاصة بموظفي الدولة إلا إذا وجد نص خاص يقضي بذلك استثناء من القاعدة العامة، إذ الأصل أن مثل هؤلاء الموظفين توضع لهم نظم خاصة بهم باعتبارهم تابعين لشخص مستقل. وقد طبقت محكمة القضاء الإداري هذه القاعدة في حكم أصدرته في 19 أبريل سنة 1951 جاء فيه قولها: ((لا نزاع في أن المجالس البلدية هي هيئات إدارية ذات شخصية معنوية منفصلة عن الحكومة وليس في القانون رقم 145 لسنة 1944 الخاص بالمجالس البلدية ما يحتم سريان المرتبات والأجور التي تقررها الحكومة لموظفيها وعمالها على موظفي وعمال المجالس البلدية إذ أن الشارع قد جعل

الأساس في ذلك حرية المجالس في الأخذ بتلك الأجور والمرتبات من عدمه حسبما تراه مناسباً لظروفها وطاقتها المالية))، «قضية رقم 155 لسنة 2 قضائية[1]».

ومع ذلك فإن استقلال موظفي الأشخاص الإدارية بنظمهم وقواعدهم الخاصة لا يؤثر على صفتهم العامة فهم بوصفهم يعملون في خدمة أشخاص إدارية يعتبرون موظفين عموميين أسوة بموظفي الدولة وتسري عليهم أحكام قانون العقوبات الخاصة بالموظفين العموميين كالنصوص التي تعاقب على الجرائم التي تقع من موظفين عموميين بعقوبات مشددة «جرائم اختلاس الأموال الأميرية والتزوير...إلخ».

وتطبيقاً للمبادئ السابق ذكرها لا يجوز نقل موظف من مجلس إقليمي «محافظة» إلى مجلس إقليمي آخر أو من الجامعة مثلاً إلى وزارة أو العكس لأن سلطة الدولة في نقل الموظفين إنما تنصب على المصالح والإدارات التابعة لها أي التابعة للسلطة المركزية إذ في هذه الحالة يكون جميع الموظفين والمستخدمين في المصالح والإدارات المختلفة تابعين لسلطة رئاسية واحدة، وهذه السلطة تملك نقل الموظف أو المستخدم من مصلحة إلى أخرى أو من دائرة إلى أخرى من المصالح أو الإدارات الخاضعة لسلطتها، أما بالنسبة للموظفين التابعين للأشخاص الإدارية كلها مستقلة عن الدولة أي عن السلطة المركزية كما تقدم القول.

ولهذا فلا تملك السلطة المركزية نقل موظف تابع لشخص إداري معين إلى خدمة شخص إداري آخر، كما لا تملك نقل موظف تابع لشخص إداري معين إلى وزارة من الوزارات وإنما يكون الواجب في مثل هذه الحالات لكي يقع الإجراء سليماً أن

---

[1] - انظر أيضاً الحكم الصادر في 1954/12/5، والحكم الصادر في 1955/6/29، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، س9، ص96، 456.

يصدر قرار بفصل الموظف وإنهاء خدمته في التي يتبعها أصلاً ثم يصدر قرار آخر بتعيينه في الوظيفة الجديدة.

ومع ذلك فإنه يلاحظ في الوقت الحاضر أن التشريعات الحالية للجامعات توجد بها نصوص صريحة تقضي بتطبيق القواعد المقررة في شأن موظفي الدولة على موظفي الجامعات فيما عدا ما يرد بشأنه نص خاص في هذه التشريعات.

وكان قانون المجالس البلدية رقم 66 لسنة 1955 الصادر في 9 فبراير سنة 1955 ينص على أن موظفي المجالس البلدية ومستخدميها يعتبرون وحدة إدارية من حيث ترتيباتهم وتنقلاتهم/مادة 58/كما ينص على أن تعيينهم يكون طبقاً للشروط والأوضاع التي يحددها وزير الشؤون البلدية والقروية وأن الوزير يضع القواعد الخاصة بالترقية والنقل والتأديب وترك الخدمة/مادة 59/.

وهذه النصوص كانت تجيز نقل موظفين المجالس البلدية من مجلس إلى آخر استثناء من المبادئ العامة المقررة في هذا الشأن.

وينص قانون نظام الحكم المحلي الحالي رقم 124 لسنة 1960 في المادة/ 81/منه على أن موظفي مجلس المحافظة ومجالس المدن والمجالس القروية في دائرة المحافظة يعتبرون وحدة واحدة فيما يتعلق بالأقدمية والترقية والنقل. وطبقاً لهذا النص يجوز نقل الموظف من وحدة إدارية مستقلة إلى وحدة إدارية أخرى في دائرة المحافظة استثناء من القواعد العامة.

وحدة الدولة في ظل النظام اللامركزي الإدارية

يقضي نظام اللامركزية الإدارية بمنح الوحدات الإدارية المستقلة اختصاصات إدارية تنفرد بها مع تخويلها حق مباشرة هذه الاختصاصات مستقلة عن السلطة المركزية.

وإذا كان استقلال الهيئات الإدارية اللامركزية هو أساس نظام اللامركزية فإنه ليس الأساس الوحيد الذي يقوم عليه هذا النظام، إذ الحقيقة أن اللامركزية الإدارية تقوم على أساسين: الأول استقلال الوحدات الإدارية المختلفة عن السلطة المركزية والثاني وحدة الدولة وسلامتها.

فاللامركزية الإدارية وإن كانت تقتضي من ناحية باستقلال الوحدات الإدارية إلا أنها تحرص في نفس الوقت على ألا يمس هذا الاستقلال كيان الدولة ووحدتها، وتفرض على الهيئات المستقلة من القيود ما يضمن الاحتفاظ بهذه الوحدة.

وتطبيقاً لهذا المبدأ لا تقيم اللامركزية بطبيعتها فواصل أو حواجز بين سكان هذه الوحدة الموحدة ولا تهدف إلى تجزئة أرض الدولة وتقسيمها إلى أجزاء مقطوعة الصلة ببعضها، ولكنها على العكس تحتفظ بالوحدة الطبيعية بين سكان جميع أجزاء الدولة وتعمل على أن تظل هذه الوحدة قائمة رغم تعدد السلطات الإدارية.

فعلى الرغم من وجود سلطات إدارية متعددة في ظل نظام اللامركزية يظل التشريع موحد أو السياسة الإدارية العامة موحدة، ويظل التنظيم الإداري ذاته موحداً في أساسه وينحصر الاختلاف في أساليب تنفيذ السياسة الإدارية العامة

في الوحدات الإدارية المختلفة وإذا كان تعدد السلطات الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية يقتضي توزيع الاختصاصات والوظائف الإدارية بين هذه السلطات المتعددة، فإن هذا ليس معناه أن تنفرد كل سلطة وحدها بإدارة جميع المرافق العامة في القرية أو البلدة أو الإقليم الذي توجد به، لأن السلطة المركزية تشترك مع السلطات الإدارية الإقليمية في إدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات العامة لسكان القرى والمدن والأقاليم ويكون لها تبعاً لذلك سلطة مباشرة على سكان هذه الوحدات الإقليمية المختلفة[1].

ففي محيط القرية ذات الشخصية المعنوية مثلا يتولى مجلس القرية بعض الاختصاصات الإدارية كما يتولى مجلس المحافظة والسلطة الإدارية المركزية البعض الآخر، وكذلك الحال في محيط المحافظة حيث يتولى مجلس المحافظة بعض الاختصاصات وتتولى السلطة المركزية البعض الآخر[2]، ويترتب على هذا أن

---

[1] – وليس أبلغ في الدلالة على هذا المعنى من أن الوحدات الإدارية اللامركزية في أمريكا ولو أنها تعتبر من الناحية القانونية تابعة للولايات التي تنشأ فيها لا للحكومة المركزية، ولو أنها لا تنشأ إلا بقانون يصدره المشرع في كل ولاية إلا أنها مع ذلك ليست مقطوعة الصلة في العمل بالحكومة الاتحادية المركزية، فقد جرى العمل أخيراً على أن لا تكتفي حكومة الاتحاد المركزية بإعاقة البلديات في الولايات المختلفة عن طريق الولايات التي تتبعها هذه البلديات «بمعنى أن تمنح الحكومة الاتحادية الإعانة المالية لحكومة الولاية وهذه تتولى بنفسها إعانة البلديات التابعة لها» ولكنها تمنح الإعانات المالية للبلديات مباشرةً بل وتطالبها بتنفيذ المشروعات العامة التي تريدها في محيط المدينة أو المنطقة التي توجد فيها نظير الإعانة التي تمنحها لها. وقد أصبح هذا الإجراء تاماً وعادياً في أمريكا إلى درجة دعت إلى وصف الحكومة الاتحادية بأنها بنك البلديات.

Uncle S'am municipal Banker Marshall Edward Dimock: American government in action, P104-105.

[2] يغلب أن تحتفظ السلطة المركزية لنفسها بجميع سلطات البوليس والجيش في جميع أجزاء الدولة.

سكان كل قرية أو مدينة أو إقليم في الدولة يخضعون في وقت واحد للسلطات الإدارية الإقليمية المختلفة كما يخضعون للسلطة الإدارية المركزية.

وخضوع جميع السكان في المدن والأقاليم للسلطة الإدارية المركزية يسوى بين جميع سكان الأقاليم والمدن من حيث الخضوع لسلطة إدارية موحدة ومن شأن هذا الاشتراك في الخضوع لسلطة واحدة أن يحفظ وحدة الدولة.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن استقلال الهيئات اللامركزية ليس تاما، ولكنه مقيد بقيود وحدود لا يجوز لهذه الهيئات أن تتعداها، فللسلطة المركزية حق الإشراف والرقابة على أعمال السلطات اللامركزية وعلى أشخاص ممثليها وهي تستخدم هذه السلطة لصيانة وحدة الدولة.

الوصاية الإدارية

حددنا فيما تقدم معنى اللامركزية الإدارية وقلنا أنه يقصد بها قيام سلطات إدارية متعددة داخل الدولة الواحدة، كل سلطة منها تعتبر شخصاً إدارياً ومستقل بهذا الوصف عن السلطة الإدارية المركزية التي يمثلها الشخص الإداري المركزي وهو الدولة.

غير أن استقلال هذه السلطات اللامركزية لا يكون أبدا استقلالاً تاماً أو مطلقاً في أي صورة من صور اللامركزية الإدارية، لأن مثل هذا الاستقلال إذا وجد يكون معناه أن كل وحدة من الوحدات الإدارية المستقلة يكون لها حق انتهاج السياسة الإدارية التي تراها، وهذا يؤدي إلى انعدام وحدة الاتجاه الإداري في الدولة ويهدد وحدة الدولة السياسية وهو ما تأباه اللامركزية الإدارية بمعناها السابق تحديده ولهذا يقضي نظام اللامركزية الإدارية في جميع صوره المعروفة في الوقت الحاضر بإخضاع الوحدات الإدارية المستقلة إلى نوع من الرقابة يطلق عليه الفقه اسم «الوصاية الإدارية»، ويعرفها Roland Maspétiol بأنها مجموع السلطات المحددة

التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة[1].

وهي وصاية أو رقابة من نوع خاص تختلف عن الوصاية على ناقصي الأهلية المعروفة في القانون المدني وعن الرقابة التي تفرضها الدولة على المشروعات الخاصة.

وسلطة الوصاية أو الرقابة هذه وان كانت تستخدم عادة بواسطة السلطة المركزية في الدولة ضد السلطات الإدارية اللامركزية إلا أنها تختلف اختلافاً كبيراً عن سلطة الرئيس الإداري على مرؤوسيه.

الوصاية الإدارية والوصاية المدنية:

ليست الوصاية الإدارية نوعاً من الوصاية التي تقرر على ناقصي الأهلية لحمايتهم وإنما هي نوع خاص من الرقابة يختلف اختلافاً كبيراً عن الوصاية المقررة في القانون المدني أو في قانون الأحوال الشخصية، ويمكن حصر أوجه الاختلاف بينهما فيما يلي:

1-الأشخاص اللامركزية التي تفرض عليها هذه الرقابة ليست أشخاصاً ناقصة الأهلية أو معدومة الأهلية ولكنها سلطات ذات اختصاص محدد بحكم القانون، والقانون إنما يحدد اختصاصها وسلطاتها بقصد تحقيق المصلحة العامة.

---

[1] -Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative,1930.

وهي في هذا لا تختلف في شيء عن الأشخاص المعنوية «العامة والخاصة» بجميع أنواعها بما في ذلك الدولة، فكل هذه الأشخاص لها اختصاص محدد وسلطات محددة إذا خرجت عنها كان عملها باطلاً.

2-الوصي على القاصر يقوم بنفس العمل الذي كان يمكن أن يتولاه القاصر بنفسه لو أنه كان تام الأهلية بينما يختلف عمل السلطة الوصائية عن عمل السلطة اللامركزية ويعتبر عمل كل من السلطتين مستقلاً عن عمل الأخرى فعلاً وقانوناً.

ولهذا فإن من المتفق عليه فقهاً وقضاء في فرنسا أن تصديق السلطة الوصائية على عمل السلطة اللامركزية لا يغير من طبيعة هذا العمل فتبقى السلطة اللامركزية بعد التصديق -كما كانت قبلاً- مصدر هذا العمل وصاحبة الحق في التصرف فيه، فلها برغم التصديق أن تعدل فيه أو أن تمتنع عن تنفيذه أو تستبدله بغيره[1]، وإذا نفذته فإنها تتحمل وحدها مسؤولية الأضرار التي تترتب على ذلك.

ومعنى هذا أن تصديق السلطة الوصائية لا يفيد تبنيها القرار الصادر من السلطة اللامركزية كما أنه لا يغير من طبيعة العمل، والتصديق لا يضفي على العمل أو

---

[1] -Maurice Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public, la onzième édition, 1927, P67.

Marcel Prelot: La notion de pouvoir administratif.

القرار قوة تنفيذية لم تكن من قبل وإنما هو في الحقيقة إجراء يقصد به إزالة العوائق التي كانت تقف في سبيل التنفيذ أو هو بمثابة إجراء من جانب السلطة الوصائية تعلن بمقتضاه أنه ليس لديها اعتراض على التنفيذ[1].

3-الغرض من عمل الوصي على القاصر هو حماية مصلحة القاصر ضد الغير أما الغرض من عمل السلطة الوصائية فهو حماية القانون وحماية المصلحة العامة أي مصلحة الدولة ذاتها، وقد يكون ذلك ضد الشخص اللامركزي ذاته، فعمل السلطة الوصائية يهدف إلى صيانة وحدة الدولة وحماية أموال الشخص اللامركزي وحماية حريات وحقوق الأفراد ضد استبداد أو سوء تصرف القائمين على شؤون الوحدة الإدارية المستقلة أي أنها تهدف إلى حماية الشخص اللامركزي من نفسه.

الوصاية الإدارية ورقابة المشروعات الخاصة:

تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة التي تفرضها السلطة الإدارية على المشروعات الخاصة من ناحيتين:

الأولى: أن الرقابة على المشروعات الخاصة تفرض ضد مصلحة هذه المشروعات أما الوصاية الإدارية فيراعى فيها ولو جزئياً مصلحة الأشخاص الإدارية الخاضعة للرقابة «صيانة أموال هذه الأشخاص أو حماية الأفراد الخاضعين لسلطان الأشخاص الإدارية اللامركزية أو حماية مصلحة الدولة ذاتها وصيانة وحدتها».

[1]- Maurice Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public, la onzième édition, 1927, P67.

Marcel Prelot: La notion de pouvoir administratif.

والثانية: أن الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية تتناول في الغالب كل أوجه نشاطها أما الرقابة على المشروعات الخاصة فتقتصر على المسائل التي تتصل بإنشائها أو بتصرفاتها المالية[1].

السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية:

في النظام المركزي يرتب أعضاء السلطة الإدارية في درجات يعلو بعضها عن بعض ويكون لكل عضو في درجة أعلى سلطة رئاسية على من دونه في سلم الدرجات. وفي النظام اللامركزي يكون للسلطة الإدارية الأعلى حق إشراف والرقابة على الأشخاص الإدارية التي تقل عنها في الدرجة أو الأهمية.

والسلطة الرئاسية وإن كانت تتفق مع السلطة الوصائية في أنها تباشر بواسطة أعلى إزاء سلطة أدنى منها درجة إلا أنها تختلف عنها في طبيعتها وموضوعها اختلافاً كبيراً، ونلخص أوجه الاختلاف بينها فيما يلي:

1-الأصل في النظام اللامركزي هو استقلال السلطات اللامركزية وحريتها في العمل، والوصاية أو الرقابة استثناء يرد على الأصل، ولهذا فان السلطة الوصائية لا توجد إلا بنص صريح يقررها ولا يتعدى نطاقها ما هو مقرر صراحة في النصوص، ومعنى هذا أن السلطة المركزية في النظام اللامركزي لا يكون لها حق

---

[1] – Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative,1930، P22.

التدخل في شئون الأشخاص الإدارية اللامركزية أو فرض رقابتها عليها إلا إذا وجد نص صريح يخولها هذا الحق[1].

أما في النظام المركزي فإن سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة طبيعية تفرضها طبيعة التنظيم الإداري فهي توجد وتتقرر بدون نص خاص وفقا للمبادئ العامة.

2-تشمل سلطة الرئيس على المرؤوس في النظام المركزي:

أ- سلطة توجيه المرؤوس بإصدار تعليمات وأوامر يلزم المرؤوس باحترامها وتنفيذها.

ب- سلطة تأديب وترقية المرؤوس

ج- سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل أعمال وقرارات المرؤوس ومع ذلك فليس هناك ما يمنع في النظام المركزي من تخويل المرؤوس حق إصدار القرارات التنفيذية دون حاجة لتصديق الرئيس الأعلى «الوزير» ولكن قرارات المرؤوس حتى في هذه الحالة تخضع لسلطان الرئيس الذي يكون له حق وقف تنفيذها أو إلغائها أو تعديلها[2].

---

[1] - Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative,1930، P275.

[2] - انظر Marcel Prelot المرجع السابق، ص 292، Maurice Hauriou المرجع السابق، ص 50-51، هل للرئيس الإداري في النظام المركزي أن يتولى بنفسه عمل المرؤوس؟ يظهر أن الرئيس لا يكون له هذا الحق إلا إذا وجد نص صريح يقضي بذلك لأن الحكمة من ترتيب أعضاء السلطة الإدارية في النظام المركزي في سلم إداري هو إتاحة الفرصة لدراسة المسائل المعروضة في مراحل متعددة فإذا أجيز للرئيس الأعلى أن يتولى أعمال المسئولين بنفسه مباشرة

أما في النظام اللامركزي فليس للسلطة المركزية حق توجيه الشخص الإداري اللامركزي ولا إصدار أوامر وتعليمات إلزامية وأن كان لها أن تسدي النصح والإرشاد بطريقة غير إلزامية، وليس للسلطة المركزية كذلك حق تعديل قرارات السلطة اللامركزية في أي حالة من الحالات.

3-في النظام البرلماني يسأل الوزير سياسياً أمام البرلمان عن أعمال المرؤوسين لسلطته الرئاسية، لكن لا تجوز مساءلته سياسياً عن أعمال الهيئات الإدارية المستقلة لأنها غير خاضعة لتوجيهاته كما سبق البيان وإنما يسأل فقط عن استعمال سلطة الإشراف والرقابة إزاءها[1].

أهداف الوصاية الإدارية:

تهدف الوصاية الإدارية إلى تحقيق غرضين أساسيين هما جوهر كل نظام إداري سليم.

الغرض الأول إداري، وهو ضمان حسن إدارة المرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية وسلامة قدرتها الإنتاجية.

انعدمت بذلك حكمة إيجاد السلم الإداري، ويرى البعض تفريعا على ذلك أن الرئيس الإداري لا يملك مباشرة سلطته الرئاسية إلا بالنسبة لمن يلونه مباشرة في درجات السلم الإداري.

انظر في كل ذلك Maurice Hauriou المرجع السابق، ص 51 وما بعدها، وأيضاً prelot المرجع السابق، ص 292 وما بعدها وانظر أيضاً:

Duer et Debeyre:Traite de droit administratif, 1952, p25, No42.

[1] - Maurice Hauriou المرجع السابق، ص 51.

والغرض الثاني سياسي، وهو صيانة وحدة الدولة السياسية وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في جميع أنحاء الدولة.

وتحقيق هذين الغرضين شرط أساسي لنجاح اللامركزية الإدارية، ذلك لأن نجاح أي نظام إداري في العصر الحديث إنما يتوقف على نجاحه في تقديم أحسن الخدمات والحاجات للجمهور بأقل تكاليف ممكنة، ولا يمكن ضمان تحقيق هذه الغاية إذا منحت الأشخاص الإدارية المستقلة حرية إدارة المرافق العامة بدون رقابة من جانب السلطة المركزية، لاحتمال عجز الأشخاص الإدارية عن إدارة هذه المرافق أو تعمدها بحسن سيرها، وعلى العكس يمكن تفادي هذه الأخطار وضمان حسن سير المرافق العامة إذا أخضعت الأشخاص الإدارية لرقابة جدية من جانب السلطة المركزية.

كذلك يخشى إذا منحت الوحدات الإدارية المختلفة حرية كاملة واستقلالاً مطلقاً في إدارة شئونها أن تنقطع مع الزمن الصلات التي تربط هذه الوحدات بعضها ببعض من ناحية، والتي تربطها بالسلطة المركزية من ناحية أخرى،وبذلك تنعدم وحدة الدولة السياسية، وقد قلنا أن صيانة وحدة الدولة السياسية عنصر جوهري في النظام اللامركزي ومن شأن الرقابة على الوحدات الإدارية المستقلة أن تصون هذه الوحدة[1].

---

[1] – Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative,1930، P275.

Hashich:local government in Englandm, p94 etsuir.

وهكذا تبدو الوصاية الإدارية في صورتها الحقيقية كعنصر هام في النظام اللامركزي، عنصر لا يتعارض مع اللامركزية ولكنه على العكس عنصر لازم ومكمل لها[1].

أساليب الوصاية الإدارية:

كيف يمكن أن تفرض السلطة الإدارية المركزية على الوحدات الإدارية اللامركزية؟؟.

قد يكون ذلك عن طريق إصدار تعليمات عامة أو قرارات عامة ترسم فيها السلطة المركزية للوحدات اللامركزية خطة العمل وطريقة السير في مباشرة اختصاصها، غير أن مثل هذه التعليمات والقرارات العامة لا تعتبر من أساليب الوصاية الإدارية إلا إذا قصد بها مجرد النصح والإرشاد.

أما إن قصد منها أن تكون ملزمة للوحدات اللامركزية فإنها تعتبر بمثابة توجيه للوحدات اللامركزية وهو ما يتنافى مع مبدأ استقلال هذه الوحدات، واستقلال الوحدات الإدارية هو الأساس الذي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية كما سبق البيان[2].

---

[1]- Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative,1930، P345.

Hashich:local government in Englandm, p94 etsuir.

[2] يلاحظ مع ذلك أن السلطة المركزية في انجلترا تملك هذا الحق في حدود معينة وكذلك كان قانون البلديات المصري/رقم 66 لسنة 1955/يمنح وزير البلدية والقروية سلطة اجبار السلطات المحلية على تنفيذ قراراته في بعض حالات استثنائية (مم64،37)

ولهذا فإن الأسلوب الوحيد السليم لرقابة الوحدات اللامركزية ينحصر كما يقول Roland Maspétiol في اتخاذ قرارات فردية بالنسبة لكل حالة على حدة.

وتختلف هذه القرارات من حيث نوعها وطبيعتها تبعاً لاختلاف صور الرقابة على التفصيل الذي نبينه فيما يلي:

صور الوصاية الإدارية:

الوصاية أو الرقابة الإدارية قد تقرر في صور رقابة على الأشخاص أو رقابة على الأعمال.

فالرقابة على الأشخاص تشمل حق السلطة المركزية في تعيين أعضاء السلطة اللامركزية كلهم أو بعضهم وحق وقفهم عن العمل وتأديبهم وعزلهم وحق حل المجالس التي تمثل الأشخاص الإدارية اللامركزية وغير ذلك من الحقوق التي تتصل بأشخاص ممثلي الوحدة الإدارية اللامركزية.

أما الرقابة على الأعمال فتتناول قرارات وأعمال السلطة الإدارية اللامركزية وهذه الرقابة قد تنصب على القرارات أو على العمل التنفيذي.

والرقابة على القرارات قد تكون في صورة رقابة على القرار ذاته وقد تتم عن طريق حلول السلطة المركزية محل السلطة اللامركزية وإصدار القرار بالنيابة عنها في حالة امتناع هذه السلطة الأخيرة عن إصداره.

والقرابة على القرار ذاته قد تتناول مقدمات القرار أي أعمال التحضير والأعداد السابقة على إصداره كأن يشترط عدم جواز نظر السلطة اللامركزية أي موضوع قبل دراسته وتقديم تقرير عنه بواسطة ممثل السلطة المركزية.

وقد تتناول الرقابة إصدار القرار في ذاته كأن يشترط لإصدار القرار وجوب الحصول على ترخيص أو إجازة من السلطة المركزية أو أن يشترط تصديق السلطة المركزية على القرار لكي يصبح نهائياً واجب التنفيذ.

وأخيراً قد تنصب الرقابة على مصير القرار بعد صدوره نهائياً ملزماً بان تخول السلطة المركزية حق إلغائه.

ويلاحظ على صور الرقابة على القرارات:

1-أن الرقابة على تحضير وإعداد القرار تضع في يد السلطة المركزية سلاحاً قوياً يمكن أن تستعمله في تعطيل نشاط السلطة اللامركزية.

2-أن الترخيص[1] في إصدار القرار يسبق القرار ويكون دائماً صريحاً أما التصديق[2] فلاحق للقرار وقد يكون صريحاً أو ضمنياً.

3-أن الترخيص والتصديق لا يعتبران من قبيل الاشتراك في إصدار القرار وإنما هو بمثابة شرط توفيقي يتصل بالقرار بمعنى أن تنفيذ القرار يعتبر متوقفاً على صدور الترخيص أو التصديق من جانب السلطة المركزية، فإن صدر فإن القرار يصبح واجب التنفيذ، لكن ذلك لا يؤثر على طبيعته باعتباره قراراً صادراً من السلطة اللامركزية وتسأل هذه السلطة الأخيرة وحدها عن نتائجه وأثاره الضارة بالغير.

4-الإلغاء يكون عادةً لاحقاً لإصدار القرار وتنفيذه، وهو يعتبر بمثابة شرط فاسخ، بمعنى أن القرار يعتبر واجب التنفيذ من تاريخ صدوره لكن تنفيذه يكون مقترناً

---

[1] -autorisation.

[2]- approbation.

بشرط فإذا صدر قرار السلطة المركزية بالإلغاء زال ما كان له من قوة تنفيذية بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار.

5-لما كان الترخيص والتصديق يقعان قبل تنفيذ القرار بينما تكون مباشرة رقابة الإلغاء بعد تنفيذ القرار فإنه يمكن القول بأن السلطة المركزية في مباشرتها لرقابة الإلغاء تكون في مركز يسمح لها بإصدار حكم سليم على القرار في ضوء الآثار التي ترتبت على تنفيذه، إلا أنه يلاحظ من جهة أخرى أن تخويل السلطة المركزية حق إلغاء القرار بعد تنفيذه من شأنه أن يزعزع الثقة في قرارات السلطة اللامركزية ويفقد القدرات الإدارية ما يجب أن يتوافر لها من ميزة الاستقرار ويؤثر على مراكز مستقرة وحقوق مكتسبة للأفراد.

ولهذا يجب في حالة تقرير حق السلطة المركزية في إلغاء قرارات السلطة اللامركزية تقييد حقها في استعمال هذا الحق بمدة محدودة حتى لا تطول حالة عدم الثقة وعدم الاستقرار التي تترتب على وجود مثل هذا الحق بيد السلطة المركزية.

ومن الأفضل كما يقول Roland Maspétiol تصير رقابة الإلغاء على حالة مخالفة قرارات السلطة اللامركزية لمبدأ المشروعية واستخدام سلطة الترخيص والتصديق لتحقيق رقابة الملائمة، بمعنى أن يكون للسلطة المركزية حرية تقدير الحالات التي يجوز فيها الامتناع عن الترخيص بإصدار القرار أو التصديق عليه[1].

---

[1]- Roland Maspétiol, Pierre Laroque: La tutelle administrative,1930، P116.

والرقابة على العمل التنفيذي لا تقل أهمية عن الرقابة على القرارات ذاتها، فإن تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية يستلزم وجود عمال يتولون التنفيذ وأموال الإنفاق على التنفيذ وأخيراً يستلزم اتخاذ الإجراءات التي يتطلبها التنفيذ.

وتدخل السلطة المركزية في أي أمر من هذه الأمور يعتبر قيداً على حرية الوحدات اللامركزية واستقلالها إذ الأصل في استقلال هذه الوحدات أن يكون لها حرية اتخاذ القرارات وتنفيذها فإذا قيدت حريتها في تنفيذ قراراتها كان ذلك نوعاً من الوصاية الإدارية المفروضة عليها ورقابة السلطة الإدارية المركزية على العمل التنفيذي لها صورة مختلفة.

فقد تقع في صورة إخضاع العامل المنفذ لقرارات الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية من حيث التعيين والترقية والتأديب بمعنى أن يكون تابعا لهذه السلطة لا للسلطة المركزية.

وقد تقع في صورة رقابة تفرض على مالية الوحدة اللامركزية، كأن يشترط موافقة السلطة المركزية مقدماً على الرسوم المحلية أو على الميزانية وإجراءات تنفيذها أو على القروض أو الارتباط بالتزامات مالية وهكذا، ويلاحظ بوجه عام أن الرقابة على العمل التنفيذي هي أكثر صور الوصاية الإدارية انتشاراً في الوقت الحاضر، وهي في نفس الوقت أهم صور هذه الوصاية.

كيفية تحديد مصدر القرار

مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية:

لكل من اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية مزايا وعيوب تختلف باختلاف وجهات نظر المؤيدين والمعارضين لنظام اللامركزية بنوعيه وتعرض باختصار فيما يلي لبيان هذه المزايا والعيوب

مزايا وعيوب اللامركزية المحلية:

يقضي نظام اللامركزية المحلية بترك إدارة الأقاليم والمدن والقرى بيد هيئات ينتخبها سكان كل إقليم أو مدينة أو قرية وهذا يؤدي إلى تقوية الشعور بالحرية والاستقلال في نفوس الشعب ويعود الأفراد على الاشتغال بالشؤون العامة.
ولهذا يعتبر نظام اللامركزية المحلية نظاماً ديمقراطياً يخول الشعب حكم نفسه بنفسه.

يضاف إلى هذا أن الهيئة التي ينتخب أعضاؤها من نفس الإقليم أو المدينة أو القرية تكون أقدر على تعرف حاجات الإقليم وإدارة مرافقه بطريقة تحقق مصلحة الإقليم وتوافق رغبات سكانه.

غير أن نظام اللامركزية الإدارية لا يخلو مع ذلك من عيوب يبررها المعارضون لهذا النظام، وأهم هذه العيوب أن استقلال الوحدات المحلية بإدارة شئونها قد يلحق الضرر بالوحدة السياسية والإدارية للدولة، فقد تعمد السلطات المحلية إلى

منافسة السلطة المركزية وتفضيل المصالح على المصالح القومية، وقد تسيء استعمال السلطة الممنوحة لها إزاء سكان الإقليم الخاضعين لسلطتها الإدارية.

مزايا وعيوب اللامركزية المرفقية:

أولاً- **المزايا**: نلخص مزايا اللامركزية المرفقية في نظر أنصارها فيما يلي:

1-تخفيف العبء عن السلطة المركزية، حيث تتولى الأشخاص الإدارية المرفقية إدارة كثير من المرافق العامة بدلاً من السلطة المركزية.

ويلاحظ أن هذه الميزة تحققها أيضاً اللامركزية المحلية حيث ينتقل عبء إدارة المرافق المحلية من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية.

2-إبعاد النفوذ السياسي عن إدارة المرافق العامة، ذلك لأنه حين يعهد بإدارة المرافق العامة إلى أشخاص إدارية مستقلة عن السلطة المركزية لا يكون ثمة مجال لتدخل أعضاء الهيئات السياسية وعلى رأسها الهيئة النيابية في شئون هذه المرافق وتبقى إدارة هذه المرافق خاضعة للاعتبارات الفنية وحدها.

3-يترتب على استقلال المرافق العامة بإدارة شؤونها بنفسها بواسطة أشخاص إدارية مستقلة عن السلطة المركزية تشجيع الأفراد والهيئات على مساعدتها مالياً عن طريق الهبات والوصايا.

4-تزويد المرافق العامة بإدارة فنية صالحة وتسيير استخدام الأساليب المتبعة في المشروعات الحرة في إدارة المراق العامة الصناعية والتجارية.ومن شأن هذا كله أن يضمن حسن سير المرافق العامة وزيادة إنتاجها.

ثانياً - **العيوب**: تلخص الانتقادات التي توجه لنظام المركزية المرفقية فيما يلي:

1-إنشاء الأشخاص المرفقية يؤدي إلى تعدد الميزانيات في الدولة، وهذا التعدد يتعارض -في نظر بعض الفقهاء- مع مبدأ وحدة الميزانية.

2-إنشاء الأشخاص المرفقية يثير مشكلة الرقابة على أعمال هذه الأشخاص حيث يصبح من المتعذر في كثير من الأحيان إحكام الرقابة على الأشخاص المرفقية بما يضمن عدم الأضرار بالمصلحة القومية، وفي تاريخ المؤسسات العامة في فرنسا أمثلة كثيرة للأضرار التي وقعت بسبب ضعف الرقابة على الأشخاص المرفقية.

3-في نظام اللامركزية المرفقية تتعدد المؤسسات العامة التي تتولى إدارة المرافق العامة ويخشى في هذه الحالة أن تنشأ أكثر من مؤسسة لإدارة نوع واحد من النشاط وهذا يؤدي إلى زيادة النفقات العامة في الدولة بدون مبرر.

التركيز وعدم التركيز الإداري[1]

التركيز وعدم التركيز أسلوبان من أساليب التنظيم الإداري، ففي نظام التركيز الإداري تكون سلطة إصدار القرارات وسلطة القيام بالأعمال القانونية التي تقيد الشخص الإداري بيد رئيس السلطة الإدارية وحده أي بيد العضو الذي يشغل أعلى درجات السلم الإداري وهو الوزير في النظام المركزي[2] ومجلس الإدارة في النظام اللامركزي «الإدارة المرفقية».

أما في ظل نظام عدم التركيز الإداري فتكون سلطة إصدار القرارات الملزمة بيد عضو آخر من أعضاء السلطة الإدارية غير الرئيس أي بيد عضو يشغل درجة أدنى من درجات السلم الإداري.

والعضو الذي يكون له حق إصدار القرارات بدلاً من الوزير في النظام المركزي قد يكون المدير العام للمصلحة أو السكرتير العام مثلاً أما في النظام اللامركزي فقد يكون العضو الذي يحل محل الإدارة في إصدار القرارات هو المدير أو لجنة فرعية.

---

[1] Concentration et Déconcentration.

[2] الإشارة هنا إلى النظام البرلماني، أما في النظام الرئاسي فرئيس الدولة هو الرئيس الأعلى كما سبق البيان.

صور عدم التركيز الإداري

لعدم التركيز الإداري صورتان:

❖ **الصورة الأولى** يكون فيها عدم التركيز خارجياً وتنتقل فيها سلطة البت في الشئون الإدارية من يد الرئيس المركزي في العاصمة إلى عضو السلطة الإدارية المقيم خارج العاصمة كما في حالة تخويل الدير في عاصمة المحافظة سلطة إصدار القرارات بدلاً من الوزير.

❖ **والصورة الثانية** يكون فيها عدم التركيز داخلياً وتنتقل فيها سلطة البت في الشئون الإدارية من الوزير وهو الرئيس المركزي المقيم في العاصمة إلى أحد مرؤوسيه المقيمين معه في نفس مقر السلطة الإدارية المركزية، كما في حالة تخويل أحد المديرين العامين أو السكرتير العام للوزارة سلطة البت في بعض المسائل الإدارية.

اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

يوجد بين النظامين فرق جوهري، ففي نظام اللامركزية الإدارية تتعدد السلطات الإدارية وتختص كل سلطة منها بجزء من وظائف السلطة الإدارية أما نظام عدم التركيز فلا يشترط لقيامه تعدد السلطات الإدارية، وإنما يوزع الاختصاص الإداري بين أعضاء سلطة إدارية واحدة ويكون لأحد أعضاء السلطة الإدارية غير الرئيس الأعلى حق البت في بعض المسائل الإدارية دون الرجوع للرئيس.

ونظام عدم التركيز يطبق في النظامين المركزي واللامركزي على السواء، فتنتقل سلطة البت في الأمور من يد الرئيس صاحب السلطة العليا إلى عضو آخر أدنى منه درجة من أعضاء نفس السلطة مركزية كانت أو لامركزية[1] .

مزايا عدم التركيز الإداري:

تلخص هذه المزايا فيما يلي:

1-تركيز سلطة البت في المسائل الإدارية في يد الرئيس الأعلى يؤدي إلى نتيجة حتمية مؤكدة واحدة هي عجز الرئيس «أمام ضغط العمل» عن دراسة المسائل التي تعرض عليه والتوقيع على الأوراق التي تعرض عليه دون أن يتمكن من الإلمام بمحتوياتها، ومعنى هذا أن يصبح تصريف شئون الإدارة بيد الموظفين المختصين بإعداد المسائل للعرض على الرئيس دون أن يتحملوا مسؤولية القرارات التي يوقعها الرئيس، في حين يتحمل الرئيس مسؤولية قرارات لم يكن له رأي مدروس في إصدارها .

2-يترتب على تركيز سلطة إصدار القرارات في يد الرئيس الأعلى المقيم في العاصمة إضاعة الوقت والمال بدون مبرر في تبادل المكاتبات بين الرئيس والمرؤوس للاستفسار أو الاستفتاء في شأن المسائل الإدارية ونظام عدم التركيز الإداري يقضي على هذين العيبين بإعفاء الرئيس من تحمل مسؤولية قرارات لا يتوافر له

---

[1] – هذا هو رأي الفقه البلجيكي ويخالفه في ذلك الفقه الفرنسي فهو يرى أن نظام عدم التركيز المركزي دون غيره أنظر:

Buttgenbach: Manuel de droit administrative, principes généraux, organisation et moyens d'action des administrations publiques, 1954, p90.

الوقت الكافي لدراستها، وتمكين المرؤوسين من البت في الأمور بسرعة دون انتظار عرض الأمر على الرئيس وإضاعة الوقت والمال في تبادل المكاتبات معه.

3-نظام عدم التركيز الإداري يحقق أهم أهدا اللامركزية الإدارية مع تفادي أخطارها، ففي نظام عدم التركيز لا تتعدد السلطات الإدارية بل تبقى السلطة الإدارية موحدة والاتجاه الإداري موحداً في دولة واحدة، وفي نفس الوقت يحقق نظام عدم التركيز أهم مزايا اللامركزية الإدارية المحلية بجعل البت في شؤون سكان الإقليم بيد حاكم يقيم بينهم ملم بأحوالهم يعرف حاجاتهم ورغباتهم قادر على تحقيق هذه الرغبات والوفاء بتلك الحاجات، وفي تاريخ كل الدول أمثلة عديدة لحكام قدموا أجل الخدمات للأقاليم التي عينوا لإدارتها واستقروا في عملهم فيها بعض الوقت[1].

4-كل ما يمكن أن يوجه من نقد لنظام عدم التركيز يكاد ينحصر فيما يخشاه البعض من المساس بوحدة الاتجاه في تصريف الشؤون الإدارية بين العاصمة والأقاليم أو الخوف من أن يستبد حكام الأقاليم بشؤونه ويتعسفوا في معاملة أهالي الأقاليم، ولكن الواقع أنه لا محل لهذا الخوف مطلقاً في نظام عدم التركيز لأن السلطة الإدارية في ظل هذا النظام تبقى موحدة ويبقى للرئيس سلطة توجيه المرؤوس عن طريق استخدام سلطته الرئاسية وإرسال تعليمات ملزمة له.

ولأهالي الأقاليم حق مقاومة استبداد الحاكم المحلي بالتظلم إلى السلطة الرئاسية.

---

[1] Marcel Waline: Traité élémentaire de droit administratif,ème ed,p197.

وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري

كيف يتحقق عدم التركيز الإداري؟

كيف يتحقق انتقال سلطة البت في الأمور من يد الرئيس الأعلى صاحب الاختصاص أصلا إلى المرؤوس؟ يتحقق ذلك بأحد طريقين:

الأول: توزيع الاختصاصات بين أعضاء السلطة الإدارية بمقتضى نصوص قانونية صريحة، فقد يمنح القانون المرؤوس حق البت في بعض المسائل الإدارية دون الرجوع للرئيس الأعلى وفي هذه الحالة يعمل بالنص حتماً[1].

الثاني: التفويض بالسلطة[2]، وذلك بأن يفوض الرئيس المرؤوس في القيام ببعض المسائل التي تدخل في اختصاصه «اختصاص الرئيس» والتفويض بالسلطة بطبيعته عمل إداري أو قرار إداري يعهد بمقتضاه أحد أعضاء السلطة الإدارية ببعض اختصاصاته لعضو آخر من أعضاء نفس السلطة، وهو غير النيابة القانونية[3] التي يحل بمقتضاها المرؤوس محل الرئيس الغائب بقوة القانون، فالتفويض عمل إداري يصدر من جانب الرئيس كما تقدم، أما النيابة القانونية فتتم بحكم القانون بدون دخل لإرادة الرئيس أو المرؤوس.

---

[1] من هذا القبيل نص الدكريتو الصادر في 1953/9/26 التي نقلت سلطة البت في كثير من المسائل الادارية من الوزير الى المدير في فرنسا

Andre De Laubadere: Les Reformes Administratives De 1953, p30.

[2] Délégation de pouvoir.

[3] Suppleance.

كيفية تحديد مصدر القرار

ولكن قبل أن نبين السلطات الإدارية المختلفة التي تملك إصدار قرارات إدارية والتي يمكن التمييز بينها على أساس الاختلاف في طبيعة أو تكوين أو في مرتبة هذه السلطات المختلفة، نود أن نبين أولا كيف نحدد السلطة الإدارية التي صدر عنها القرار،ما هي المعايير التي نحدد بواسطتها مصدر القرار؟.

للإجابة على هذا السؤال يمكن أن نتردد بين حلين: الحل الموسّع والحل المضيّق.

وفقاً للحل الموسع سنعتبر القرار صادراً من كل شخص يلزم تدخله في إعداد القرار مهما كان دوره، وسواء اقتصر على مجرد المشاركة المادية في صياغة القرار، أم كان له دور ايجابي في تحديد المضمون القانوني للقرار، طالما استلزم القانون تدخل ذلك الشخص لاتخاذ القرار، أما إذا كان النظام القانوني في الدولة يسمح لشخص واحد بإصدار قرارات معينة، فإن هذا الشخص يعد وحده صاحب القرار أو مصدر القرار حتى لو استعان بأي عدد من الأشخاص في اتخاذ ذلك القرار، فالعبرة بما يقرره القانون في هذا الشأن: إذا كان التدخل في صنع القرار وجوبياً يفرضه القانون، فالقرار يعد صادراً من كل من شارك فيه، أيما كان دوره، وعلى العكس، إذا ناط القانون سلطة إصدار قرار معين بشخص معين فقط، فإن كل من يشركهم في صنع القرار لا يعتبرون من مصدري القرار وعلى ذلك، إذا نص القانون على وجوب أخذ رأي جهة معينة بشأن اتخاذ قرار معين، فإن هذه الجهة تعد مشاركة في صنع القرار، حتى ولو كان رأيها غير ملزم للجهة التي تتخذ القرار النهائي.

وعلى العكس من ذلك، يقوم الحل المضيق على إسناد القرار إلى الشخص أو الأشخاص الذين يكون صدور القرار متوقفاً على موافقتهم وحدهم، ومن ثم يكون الشخص أو الأشخاص الذين يستلزم القانون مشاركتهم، دون أن يتوقف صدور القرار على رضائهم، خارج نطاق السلطة مصدرة القرار، فالجهات الاستشارية التي يستلزم القانون أخذ رأيها قبل اتخاذ قرار معين، دون أن يجعل هذا الرأي ملزماً، لا تعد في حساب السلطة التي أصدرت القرار، ومن باب أولى يكون كل شخص شارك مادياً في صياغة القرار مستبعدا من تحديد السلطة مصدرة القرار، وكذلك يخرج من نطاق السلطة مصدر القرار، الأشخاص الذين يكون لهم حق اقتراح القرارات مادامت السلطة التي تتخذ القرار النهائي غير مقيدة بهذه الاقتراحات.

ولعل هذا الحل المضيق هو الأسلم، فليس من المعقول أن ننسب قراراً معيناً إلى جهة إدارية استلزم القانون أخذ رأيها قبل اتخاذ القرار، مادامت الجهة التي تصدر القرار تملك مخالفة الرأي الذي انتهت إليه تلك الجهة الاستشارية، ولاشك في أن المنطق يفرض عدم نسبة القرار إلى غير السلطة التي تكون موافقتها ضرورية لاتخاذ ذلك القرار.

ولكن هل يكفي في تحديد مصدر القرار أن نحدد الأشخاص أو الهيئات التي تكون موافقتها ضرورية لاتخاذ القرار، أم أنه يلزم فوق ذلك أن تكون موافقة هذه الهيئات أو الأشخاص «فضلا عن كونها ضرورية» موافقة حرة؟ أي هل يلزم أن يكون لهذه الهيئات حرية الاختيار بين الموافقة وعدم الموافقة؟.

لتوضيح ذلك نضرب المثال التالي: يخضع القانون السلطات الإدارية اللامركزية لرقابة السلطة المركزية، ومن صور الرقابة التي يكفلها القانون في هذا الشأن

خضوع قرارات السلطة اللامركزية لتصديق السلطة المركزية، فلو أن القانون استلزم تصديق السلطة المركزية على قرارات السلطة اللامركزية الصادرة في مسائل معينة، وقرر حق السلطة المركزية في رفض التصديق على القرارات المخالفة للقانون «غير المشروعة» دون أن يقرر لها رقابة الملائمة، فهل تعتبر هذه القرارات صادرة عن السلطة المركزية «سلطة الوصاية» والسلطة اللامركزية معا؟ أم أنها تعد صادرة عن السلطة اللامركزية فقط؟.

قد يرى البعض نسبة هذه القرارات إلى السلطة اللامركزية وحدها على أساس أن السلطة المركزية «سلطة الوصاية» التي لا تملك مراقبة الملائمة، ليس لها أن ترفض التصديق على القرارات السليمة، أي القرارات التي لم تخالف القانون ومن ثم لا تكون موافقة «أي تصديق» السلطة المركزية على القرار موافقة حرة، فهي لا تملك الاختيار بين التصديق والاعتراض، وإنما لها فقط أن تراقب سلامة القرار من الناحية القانونية، فإذا وجدته مشروعاً وجب عليها التصديق وإذا وجدته معيباً، وجب عليها رفض التصديق، وعلى هذا الأساس قد يتجه البعض إلى عدم الاكتفاء بشرط استلزم الموافقة، واشتراط أن تكون الموافقة حرة «فضلاً عن كونها ضرورية» حتى يمكن اعتبار القرار صادراً عن تلك الجهة التي اشترط القانون موافقتها» دون أن يكون لها حرية الاختيار بيت الموافقة وعدم الموافقة، فإنها لا تكون صاحبة القرار، لأن القانون هو الذي ألزمها بالتصديق على القرار، لأن القانون هو الذي ألزمها بالتصديق على القرار السليم الذي لا يشوبه عيب مخالفة القانون.

ولكن هذا الرأي لا يتفق مع ما يجب أن تتمتع به هذه القرارات «التي تخضع لتصديق جهة أعلى» من سمو بالنسبة للقرارات التي لا تخضع لمثل هذا الشرط،

فليس من المنطق أن نجعل قرار مجلس إدارة المؤسسة الذي لا يخضع لتصديق الوزير في نفس مرتبة القرار الذي لا ينفذ إلا بعد اعتماده من الوزير المختص.

وإعمالاً لهذا المنطق جرى القضاء على قبول الدعاوى التي ترفع ضد لجهة الإدارية اللامركزية وضد سلطة الوصاية في نفس الوقت بشان القرارات الصادرة عن الجهة اللامركزية متى كانت سلطة الوصاية قد صدقت عليها، أو على الأقل لم تعترض عليها، ونفذت بعد فوات مدة معينة يحددها القانون، فموافقة سلطة الوصاية على هذه القرارات ضرورية لنفاذها، ومن الطبيعي أن تسأل هذه السلطة عن القرارات التي لولا تصديقها عليها أو عدم اعتراضها عليها لما أصبحت نافذة.

أما وقد بينا كيفية تحديد مصدر القرار، يلزم أن نبين ما هي السلطات الإدارية التي تملك إصدار قرارات إدارية، يمكن التمييز بين القرارات الإدارية بالنظر إلى السلطة التي تصدرها من زاويتين: من زاوية عدد الذين يشاركون في صنع القرار، ومن زاوية مكانة أو مرتبة أو صفة مصدر القرار.

من القرارات ما يصدر بإرادة جهة واحدة أو شخص واحد، بينما يستلزم القانون اشتراك أكثر من جهة إدارية أو أكثر من شخص من رجال الإدارة في إصدار قرارات معينة، فالكثير من القرارات يصدر من جهة واحدة «رئيس الجمهورية، وزير، مجلس محلي...الخ»، بينما يستلزم القانون موافقة أكثر من جهة بالنسبة لقرارات معينة، من القرارات ما يصدر بتوقيع عدد من الوزراء متى كانت المسائل التي تنظمها هذه القرارات تدخل في اختصاص أكثر من وزير، ومن القرارات ما يصدر عن رئيس الجمهورية مثلاً بناء على عرض الوزير

المختص[1]، أو من المحافظ بناءً على طلب المجلس المحلي[2]، هذه التفرقة التي تعتمد على عدد الذين يشتركون في صنع القرار ليست حاسمة في أثارها أو نتائجها القانوني، لدرجة أن البعض يرى أن القرار الصادر من وزير واحد لا يختلف في مرتبته «في سلم النظام القانوني في الدولة» عن القرار الموقع من عدد من الوزراء، فكلاهما يأخذ مرتبة القرار الوزاري، ويلزم التنبيه هنا إلى ضرورة التمييز بين القرار الذي يشترط لصدوره توقيع أو موافقة وزراء معينين، وبين قرار مجلس الوزراء فقرار مجلس الوزراء يختلف في جوهره وفي قيمته القانونية عن القرار الموقع من عدد من الوزراء يحددهم القانون، أيا كان هذا العدد، على الرغم من أن قرارات مجلس الوزراء قد تصدر بالأغلبية وليس بالإجماع، ذلك لأن مجلس الوزراء هيئة لها مكانتها في التنظيم الإداري التي تسمو على مكانة الوزير، والقرار الصادر من مجلس الوزراء يسمو على القرار الصادر من بعض الوزراء مهما كان عددهم.

أي أن القرار الصادر من مجلس الوزراء بأغلبية خمسة ضد أربعة مثلا يسمو على القرار الصادر بتوقيع ستة وزراء، لأن القرار الأول هو قرار مجلس وزراء، أما القرار الثاني فهو قرار وزاري، وكل منهما يأخذ مرتبة الجهة التي صدر عنها لذلك سنعتمد في تقسيم القرارات الإدارية بالنظر إلى السلطة التي تصدرها على صفة أو مكانة تلك السلطة،وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم

---

[1] مثل تعيين مديري الجامعات.

[2] قرارات التعيين في الوظائف الخالية بالمجالس المحلية التي تصدر من المحافظ طلب كل مجلس.

القرارات الإدارية إلى قسمين كبيرين: قرارات تصدرها الهيئات المركزية وقرارات تصدرها الهيئات الإدارية اللامركزية والأشخاص العامة المستقلة.

تحديد السلطات الإدارية

نوهنا سابقاً بأن السلطة الإدارية تثبت وتتغلغل في ثنايا وتضاعيف جسم الدولة، والآن سنقوم بوصف وتعيين هذه السلطات الإدارية وأعضائها ...،هذا وننوه بأنه ينشأ في ظل السلطة الإدارية عدة أصناف من أعمال الإدارة مثل:

القرار الإداري بنوعيه الفردي والعام generale والعقد الإداري، ثم العرف الإداري، والعرف اللائحي، مع العلم أن العرف الإداري ينشأ نتيجة موافقة السلطة الإدارية والأفراد أصحاب المصلحة لذلك ليس صحيحاً أن نقول أن العرف يصدر عن السلطة الإدارية، بل الأصح القول ينشأ في السلطة الإدارية، والأمر نفسه بالنسبة للعرف اللائحي الذي تنشأ منه اللائحة.

ومن جهة أخرى فالإدارة تصدر لوائح إدارية«لوائح الضبط واللوائح التنظيمية» وسنعرج على هذا الموضوع دون أن تدخل في الحسبان اللوائح الداخلية التي لا تنشئ من مراكز قانونية...، يقتضي تنظيم الإدارة وجود أجهزة أو هيئات إدارية متعددة.

فالنشاط الذي تمارسه الإدارة «سواء في الدول الحديثة أم في الدول القديمة» قد بلغ درجة كبيرة من الاتساع والتنوع بحيث لا يتصور أن ينفرد به جهاز إداري واحد، وسواء أخذنا بأسلوب اللامركزية الإدارية في تنظيم الإدارة، أم أخذنا بأسلوب اللامركزية الإدارية، فإن تعدد الأجهزة الإدارية أمر مفروغ منه، كما أن

وجود أجهزة إدارية مركزية أمر متحقق في الحالين، فليس من التصور قيام إدارة لامركزية بغير وجود إدارة مركزية، ومن ثم كان لابد من وجود أجهزة أو هيئات إدارية مركزية متعددة، تباشر كل منها جانباً من الاختصاصات الإدارية المختلفة.

والهيئات الإدارية المركزية تنبثق جميعاً من مصدر واحد، هو الحكومة المركزية فالهيئات الإدارية المركزية توجد في حالة خضوع وتبعية للسلطة الإدارية المركزية، ومعنى هذه التبعية أن الهيئات الإدارية المركزية ترتبط فيما بينها برباط التدرج الإداري الذي يكون على قمته أعضاء الحكومة المركزية العليا[1]،

---

[1]- يستخدم البعض عبارة الحكومة المركزية بمعنى الهيئات التي يكون مقرها عاصمة البلاد راجع مثلاً لويس رولان: الوجيز في القرار الإداري، الطبعة التاسعة، دالوز 1947، ص 141، رقم160، حيث يقول:

"...if faut comprender que ce est caracterisé l'Etat centralise،c'est que tous les services constituent un seul ensemble،un corps d'administration unique،lequel est effectevement dirigé par ceux qui sont places dans la capatie".

غير أن هذا الربط بين الحكومة المركزية والاستقرار في العاصمة يثير الكثير من الانتقادات ذلك لأن استقرار الأجهزة الرئيسية في الدولة في مكان معين هو الذي يضفي على هذا المكان وصف العاصمة، وليس العكس صحيحاً، فالعاصمة ليست مركزاً جغرافياً أو فلكياً معيناً، وإنما تكتسب وصفها كمركز للدولة نتيجة استقرار الهيئات العامة الرئيسية فيها،وليس ثمة ما يمنع أن تستقر هيئة مركزية معينة في غير العاصمة، فالصفة المركزية صفة قانونية وليست نتيجة وضع جغرافي أو طبيعي،والسلطة المركزية هي السلطة التي يصدر عنها النشاط الإداري المركزي، أي التي تمتد بنشاطها إلى كل جزء من إقليم الدولة والى كل فرد من أفرادها، فهي

أي الوزراء، وتكون قاعدته الموظفين المنتشرين في إقليم الدولة والذين يخضعون خضوعاً رئاسياً للسلطة المركزية، ويقصد بالتدرج الإداري أن يكون رجال الإدارة المركزية موزعين في مراتب أو درجات مختلفة ومتصاعدة تخضع كل منها للأخرى، ويتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري الذي تبدأ درجاته من صغار العاملين في الدولة وتتصاعد حتى تنتهي إلى الدرجة العليا حيث يكون الوزراء الذين تتركز في أيديهم السلطة.

ويتمتع الوزير في نظام المراكز الإدارية بسلطة الهيمنة الكاملة على أعمال معاونيه والعاملين بالأجهزة الإدارية المختلفة في العاصمة أو في الأقاليم مادامت هذه الأجهزة الإدارية تسير في فلك المركزية الإدارية، وذلك على خلاف اللامركزية الإدارية التي تقوم على أساس توزيع الاختصاصات الإدارية، بين الحكومة المركزية «أي السلطة الإدارية المركزية» وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، تتمتع كل منها بالشخصية القانونية، وتمارس اختصاصات إدارية محددة في نطاق جزء معين من إقليم الدولة أو في نطاق موضوع أو مرفق معين من المرافق العامة.

والتدرج الإداري الذي يقوم بين الهيئات الإدارية المركزية يتمثل بالنسبة للدرجات الدنيا في واجب الخضوع والطاعة لما يتلقونه من توجيهات أو تعليمات

مركز الإشعاع الذي يشع على كل إقليم الدولة .والذي تنبع منه الإجراءات التي تسري على كل أفراد المجموعة القومية، راجع في ذلك:

Charles Elsenmann: Centralisation et Décentralisation, paris,1948, p8 ets.

راجع أيضاً الدكتور أحمد كمال أبو المجد : دراسات في نظم الإدارة المحلية، ص 20.

أو أوامر من الجهات الأعلى، ويتمثل بالنسبة للدرجات العليا فيما يعرف باسم السلطة الرياسية le pouvoir hierarchique التي تعني أن كل هرم إداري يوجد على قمته رئيس أعلى، ويوجد على الدرجات العليا رؤساء الإدارات والمصالح، وفي الدرجات الدنيا يوجد أعضاء تنفيذ لا تكون لهم سلطة اتخاذ قرارات، وإنما تقتصر وظيفتهم على مهمة التنفيذ المادي للقرارات الصادرة إليهم من رؤسائهم، ويقضى هذا الترتيب الهرمي بضرورة خضوع كل موظف للموظف الذي يعلوه في المرتبة مباشرة.

ومن كل ما تقدم يمكن تعريف الهيئات المركزية بالنظر إلى مجموع الأفراد الذين تباشر عليهم سلطاتها، وكذلك بالنظر إلى نوع الرابطة التي تربط هذه الهيئات بالسلطة المركزية، أي بالهيئة العليا للإدارة والحكم. فإذا كانت الهيئة تباشر اختصاصها بالنسبة لكل إقليم الدولة وتستوعب من سكانها كل ما يتصل بهم النشاط الذي تباشره هذه الهيئة. فإنها تعد هيئة مركزية، فالهيئات المركزية تمارس نشاطها، أو تستطيع أن تمارس نشاطها، تجاه كل أفراد المجموعة القومية في الدولة.

هذا هو الأصل، غير أنه يحدث أحياناً أن يتحدد نشاط سلطة إدارية مركزية في نطاق جزء معين من إقليم الدولة، وبالنسبة للأفراد الذين يسكنون هذا الإقليم وحدهم، يحدث هذا في حالة الأخذ بنظام المركزية المعتدلة أو اللا وزارية أو عدم التركيز الإداري deconcemtration الذي يقضي بمنح بعض الاختصاصات الإدارية لهيئات إدارية إقليمية يعتبر فروعا للوزارات القائمة في العاصمة «أي المركزية» والذي يقوم على منح العاملين agents المحليين سلطة

التقرير أو البت في بعض المسائل دون الرجوع إلى الوزارات في العاصمة، وعلى الرغم من هذه السلطة التي تتقرر للعاملين المحليين، فان النظام يبقى محتفظاً بطابعه المركزي مادامت القرارات تتخذ باسم الدولة «وليس باسم هيئة محلية لها شخصيتها واستقلالها» وبواسطة عمال معينين من قبل الدولة التي تمارس عليهم سلطة رياسية[1].

ومن ثم يكون العنصر الحاسم في تمييز الهيئة المركزية من الهيئة اللامركزية هو في وجود ارتباط مباشر بين الهيئة الإدارية المركزية والسلطة التنفيذية العليا، أي السلطة التي وكل إليها الدستور مهمة أداء الوظيفة التنفيذية في مجموعه[2]، يتحدد هذا الرابط المباشر فيما أسميناه برابطة التبعية الإدارية التي تمثل فكرة التركيز العضوي في النظام المركزي، والتي تربط وحدات

---

[1] راجع:

Charles Debbasch:Institutions administrative paris , 1966, p55.

Jean Rivero Droit: Droit Administratif, Paris 1965, p279.

Georges Vedel: Droit administratif, 1964, p484 ets.

André de Laubadère: Traité de droit administratif,3 ed,tome I,p94 ets.

Marcel Waline: Traité élémentaire de droit administratif, 9ed, p302.

S، Dembour, Jacques: Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Publisher: Bruxelles: Larcier, 1955, p14, Note 1 et p255.

وراجع في نقد اصطلاح عدم التركيز مؤلف الأستاذ ايزنمان عن المركزية واللامركزية سابق الإشارة إليه، ص 143 وما بعدها.

[2] راجع الدكتور أحمد كمال أبو المجد: دراسات في نظم الإدارة المحلية، ص20 وما بعدها.

الجهاز الإداري اللامركزي المختلفة بعضها إلى بعض في عضوية متماسكة، والتي تجعل بعضها في درجات أعلى من البعض الآخر.

وعلى أساس فكرة التدرج والتبعية الإدارية يمكن أن نرتب الهيئات الإدارية المركزية ترتيباً تنازلياً يصلح أساساً لترتيب القرارات الإدارية الصادرة عن تلك الهيئات، ولئن كانت صور هذا الترتيب تختلف باختلاف أنظمة الحكم والإدارة، فإنه يمكن القول بصفة عامة أن رئيس الجمهورية يوجد على قمة الهرم ويليه تنازلياً رئيس الوزراء، فالوزراء، فوكلاء الوزارات، ثم مديرو المصالح، ووكلاؤها ورؤساء أقسامها وفروعها ...الخ.

وقد يتخذ التدرج التنازلي خطوطاً فرعية في الأقاليم تتدرج من الوزير إلى المحافظ فالمأمور، ثم العمد والمشايخ.

على أن تعريف الهيئة الإدارية المركزية يثير بعض الجدل والخلافات في الفقه[1].

فقد ورد على ألسنة بعض الفقهاء ما قد يفيد الربط بين الصفة المركزية للهيئة الإدارية وواقعة الاستقرار وممارسة النشاط في العاصمة[2].

---

[1] راجع في شأن هذه المشكلة:

Charles Elsenmann: Centralisation et Décentralisation, Paris, L.G.D.J،1948 p8.

Georges Vedel: Droit administratif, 1964, p 484 et S.

[2]- راجع مثلاً:

وقد بين الأستاذ أيزنمان[1] بحق أن الصفة المركزية لا ترتبط بواقعة الاستقرار في العاصمة، لأن الصفة المركزية صفة قانونية مستمدة من اختصاص الهيئة ومدى شموله واستيعابه لأفراد المجموعة القومية، فحيث يكون اختصاص الهيئة الإدارية شاملاً لإقليم الدولة جميعه، ومستوعباً من أفراد المجموعة القومية كل من يتصل بهم النشاط الذي تمارسه تلك الهيئة، تكون أما هيئة مركزية.

ولكن تعريف الهيئة المركزية الذي يعتمد على نطاق اختصاصها ومدى شموله بالنسبة لأفراد المجموعة القومية يقتصر عن احتواء الهيئات أو الأجهزة الإدارية التي تقوم على فكرة عدم التركيز الإداري deconcemtration، فوفقاً لهذه الفكرة التي تأخذ بها الدول الحديثة جميعاً، يكون لبعض الموظفين التابعين للوزارات في العاصمة أو في الأقاليم «وسواء لكل منهم بمفرده أو للجان أو

Lousi Rolland: Précis de droit administratif, 9ed, Dalloz, Paris,1947,p147,No160.

وراجع أيضاً، دكتور توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 1954-1955،ص169، (يقصد بالمركزية الإدارية حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي هيئة قائمة في العاصمة هي الحكومة)، وراجع أيضاً د. عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، الطبعة الرابعة،1959-1960 ص123، حيث يقول: ((الحكومة المركزية المستقرة في كعبة البلاد أي مكاتب الوزارات والإدارات الموجودة بالعاصمة))، وكذلك الدكتور سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري،1967، ص47، (يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى.فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة).

[1]- Charles Elsenmann: Centralisation et Décentralisation, op.eit,p9.

مجالس تابعة للسلطة المركزية–سلطة البت نهائياً في بعض الأمور دون رجوع إلى الوزير أو الوزارات التابع لها الموظف.في مثل هذه الحالات لا يكون اختصاص الموظف أو اللجنة أو المجلس الذي خول اختصاصات نهائية شاملاً لكل إقليم الدولة أو مستوعباً لجميع أفراد المجموعة القومية فيها، فهل يعني ذلك اعتبار هؤلاء الموظفين أو تلك المجالس واللجان سلطات إدارية لا مركزية؟.

حاول الأستاذ أيزنمان[1] الأخذ بتقسيم ثلاثي لمشكلة التنظيم الإداري بدلاً من التقسيم الثنائي التقليدي، فقال بوجود ثلاثة حلول ممكنة وبوجود أنظمة بالتبعية، لمشكلة التنظيم الإداري: المركزية[2] «التي تؤدي إلى وجود هيئات أو سلطات مركزية) واللامركزية[3]«التي تعني وجود هيئات أو سلطات لامركزية» وشبه اللامركزية[4]، «التي تعني الجمع بقدر متساو بين المركزية واللامركزية، ووجود سلطات مركزية وأخرى لامركزية تشترك معاً في صنع القرارات أو اتخاذ الإجراءات بحيث يكون قبول كل منها ضرورياً لنفاذ القرار أو الإجراءK» ولم يكتف

---

[1]- المرجع السابق ص69 وما بعدها، ص149 وما بعدها.

[2]- La centralisation.

[3] -La décentralisation.

[4] -La semi décentralisation.

الأستاذ ايزنمان بهذا التقسيم الثلاثي المعقد، بل إنه أجرى تقسيمات فرعية داخل كل قسم من القسمين الأولين، فميز بين المركزية الخالصة أو الكاملة[1].

والمركزية الناقصة أو النسبية[2]، كما ميز بين اللامركزية الخالصة أو الكاملة [3] واللامركزية الناقصة أو النسبية[4].

وينتقد الأستاذ ايزنمان بعنف تعبيري التركيز concemtration وعدم التركيز deconcemtratio[1]، ويقول أن التركيز ليس إلا صورة من صور

---

[1] -la ya centralisation pure ou parfaite rehatirement a une activité lorsqu'elle est exercise exclusivement،don entièrement ,par:un organe ou des organs centraux",op.cit,p70.

[2]- la décentralisation est pure ou parfait lorsque dons une activité intervennent exclusivement des organs non-centraux;lorsque tous ses agents sans exception ont caractère non-central, op.cit, p71.

[3] -la decentralization est pure ou parfait lorsque dons une activite intervennent exciusivement des organs non-centroux;lors que tous ses agents sans exception ont caractere non-central,op.cit,p80.

[4] -lorsque dans une activité intervenant tant des organs centraux que des organs non..centraux،mais que la suprématie appartient en definitive aux organs non-centraux،il y a d décentralisation imparfaite،c'est-à-dire combinaison de la centralisation et décentralisation imparfaite،c'est-à-dire combinaison de la centralisation et,de la décentralisation,mais avec prépondérance de cette-ci ,op.cit, p86.

المركزية الخالصة أو الكاملة لسلطة التقرير أو البت التي تمنح لهيئة مركزية بالنسبة لبعض الأمور المحددة، كما أن عدم التركيز هو على العكس حالة من حالات المركزية الناقصة أو النسبية [2] وتبعاً لذلك، يكون الموظفون أو اللجان التي تمنح سلطة البت أو التقرير النهائي في بعض الأمور دون رجوعها إلى الوزير الذي تتبعه هيئات إدارية لامركزية في نظر ايزنمان.

ونحن لا نستطيع من جانبنا تأييد هذا الرأي الذي يصدر عن تعريف غير دقيق للسلطة المركزية، فالأستاذ ايزنمان يرى أن الهيئة تكون مركزية إذا كان نشاطها يتجه إلى كافة أفراد الدولة دون تخصيص، وأنها «على العكس» تكون لامركزية إذا كان نشاطها يتجه إلى عدد محدد من الأفراد معينين إقليمياً من بين أفراد الجماعة [3] ومن هذا التعريف يتبين أن الأستاذ ايزنمان قد أغفل عنصراً أساسياً في تعريف الهيئة المركزية.

فالعنصر الأساسي الذي يميز الهيئة المركزية يكمن في رابطة التبعية المباشرة التي تربط بينها وبين الحكومة المركزية أو السلطة التنفيذية العليا التي وكل إليها الدستور الوظيفة التنفيذية.

ولاشك في تحقيق هذا العنصر عند الموظفين واللجان المشار إليها.

ففي نظام عدم التركيز الإداري يبقى الموظفون واللجان «مع إعطائهم سلطة البت النهائي» تابعين تبعية مباشرة للوزارات، أي للحكومة المركزية، أما عن العنصر الآخر الذي يدخل في تعريف الهيئة المركزية شمول اختصاصها لجميع أفراد الدولة، فهو عنصر ثانوي ولا يتحقق في حالة الأخذ بأسلوب عدم التركيز

---

[1] - المرجع السابق، ص143 وما بعدها.

[2] - المرجع السابق، ص 145.

[3] المرجع السابق، ص 8 وما بعدها.

الإداري، فالعبرة في تعريف الهيئة المركزية تكون في مدى ارتباطها بالمركز «أي بالسلطة المركزية»، فإذا كانت الهيئة تربط ارتباطاً مباشراً بالمركز، سميت هيئة مركزية حتى ولو تحدد اختصاصها في نطاق إقليم معين من أقاليم الدولة، لأن ضرورات توزيع العمل تقضي بأن تختص بكل إقليم من أقاليم الدولة هيئة معينة، وأن تتوزع الاختصاصات القومية توزيعاً جغرافياً أو إقليمياً، وهذا التوزيع الجغرافي أو الإقليمي لا يخل بفكرة المركزية التي تهدف إلى إشباع حاجات المواطنين على المستوى القومي، طالما بقيت الهيئات المختلفة التي يتوزع بينها إشباع تلك الحاجات مرتبطة في وحدة متماسكة عن طريق روابط التدرج والتبعية التي يقوم عليها تنظيم الإدارة المركزية.

والخلاصة أننا سندخل في تحديد الهيئات المركزية كل الأجهزة الإدارية التي ترتبط بالحكومة المركزية ارتباطاً مباشراً، ونرى مع "العميد بونار" ومع جمهور الفقه الفرنسي والعربي أن جوهر المركزية يكمن في رابطة التبعية التي تربط بين الحكومة المركزية وأجهزتها المختلفة المثبتة في الأقاليم وحيثما يكون للحكومة المركزية سلطة رياسية على تلك الأجهزة المحلية أو الإقليمية، تتحقق الصفة المركزية لها.فالصفة المركزية لصيغة برابطة التبعية والتدرج الرئاسي، وعلى ذلك يمكن تقسيم قرارات الهيئات المركزية على الوجه التالي:

الأول: نخصصه للكلام على أعضاء الإدارة المركزية.

والثاني: نخصصه للكلام على الهيئات الاستشارية التي تعاون الإدارة المركزية.

والثالث: نخصصه على طائفة من أعمال الإدارة المركزية لها أهمية خاصة وهم مدراء النواحي والمخاتير وأخيراً نتكلم على أعضاء الإدارة اللا مركزية.

رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية

نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية في جوهره نظام رئاسي لكنه مطعم ببعض الشذرات والأحكام والجرع التي انحدرت إليه من النظام البرلماني الذي كان سائداً قبل قيام الجمهورية العربية المتحدة ورئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها طبقاً للنص الخاص بذلك[1] ويكون رئيس الجمهورية رئيساً للحكومة ورئيساً للإدارة، وهو بحكم النص صاحب الحق أصلاً في مباشرة الاختصاصات الحكومية والإدارية.

يتبين من مراجعة نصوص الدستور أن رئيس الجمهورية يباشر اختصاصاته الحكومية بنفسه، أما بالنسبة للوظيفة الإدارية فإننا نسجل الملاحظات الآتية.

أولاً: أن المادة 94 من الدستور المؤقت تشير صراحة إلى أن رئيس الجمهورية هو المختص وحده بوضع السياسة العامة للدولة.

ثانياً: أن المادة 99 تنص أن رئيس الجمهورية يصدر المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للتشريعات النافذة، فالقرارات الصادرة عنه رئيس الجمهورية تعد أهم القرارات الإدارية واسماها مرتبة حسب التدرج العنصري كما سنوضح.

---

[1] المادة 93 فقرة/2/وتتضمن: ((يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في هذا الدستور))، والمادة 99 من الدستور المتضمنة: ((يصدر رئيس الجمهورية المراسم والقرارات والأوامر وفقاً للتشريعات النافذة)).

ثالثاً: أن المادة 74 من الدستور تنص على أن كل وزير يتولى الإشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته ويستخلص من هذه النصوص مجتمعة مما يلي:

1-أن رئيس الجمهورية لا يباشر الاختصاصات الإدارية بنفسه وإنما يتولاها عن طريق الوزراء والهيئات الإدارية الأخرى إلا إذا نص على خلاف ذلك بنص صريح في الدستور أو في القوانين كما هو الشأن مثلاً بالنسبة لتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، حيث تنص القوانين على أن تعيينهم وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون.

2-إن رئيس الجمهورية وان كان هو صاحب الحق أصلاً في تولي السلطة التنفيذية وهي تشمل الحكومة والإدارة كما سبق البيان، وان كان يملك بحكم الدستور سلطة تعيين الوزراء وعزلهم، إلا أن اختصاصاته الإدارية تكاد تقتصر «كقاعدة عامة» على رسم السياسة الإدارية ومراقبة تنفيذها بواسطة الوزراء والهيئات الإدارية الأخرى.

لا يقصد من فكرة تنفيذ القوانين مادة مادة، بل المعنى الواسع الذي يتضمن مهمة عاملة شاملة فحواها توفير الشروط الضرورية اللازمة للمحافظة على اسمرار الحياة القومية، أو بمعنى أخر المحافظة على النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فذلك دون حاجة إلى أوامر وتعليمات صريحة من

المشروع وإنما تستند الحكومة في قيامها في هذا العمل إلى اختصاصها العام وسلطتها المقررة في الدستور[1].

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول بأن رئيس الجمهورية هو في الأصل «سلطة قيادة» بالنسبة للجهاز الإداري في الدولة لا «سلطة إدارية[2]» بالمعنى الضيق لهذا الاصطلاح، فهو بوصفه سلطة قيادة يرسم السياسة الإدارية ويراقب تنفيذها ويتولى التنسيق بين السلطات والهيئات الإدارية المختلفة، لكنه لا يباشر بنفسه شئون الإدارة الفعلية التي تدخل في اختصاص هذه الهيئات[3].

نواب رئيس الجمهورية:

نصت المادة/95 و96/من الدستور السوري على حق رئيس الجمهورية في أن يعين نائباً أو أكثر لرئيس الجمهورية فوضوا بعضهم ببعض صلاحياته، ولفظة تفويض هنا مفهوم إداري له شروطه الفنية وسماته التي نجدها في مظانها «من

---

[1] د . محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1968، القاهرة، دار النهضة العربية، ص30.

[2] انظر مقال الدكتور محمد فؤاد مهنا الموسوم بعنوان: **سلطة القيادة وتنظيمها** مقال منشور بالعدد الثاني من السنة الأولى من مجلة العلوم الإدارية وأيضاً **تنظيم سلطة القيادة في الجمهورية العربية المتحدة.**

[3] وان كان رئيس الجمهورية العربية السورية استفتاء سلطة ادارية في حدود المادة 99 من الدستور السوري المتضمنة:يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والاوامر وفقاً للتشريعات النافذة.

كتب القانون الإداري[1]، وهذا النائب ليس سلطة تقرير أي سلطة إصدار قرارات إدارية تنفيذية بالمعنى والمفهوم الدقيق والمقرر في القانون وحسب النظرية العامة للقرار الإداري، وإنما له أن يصدر قرارات إدارية، مفوض بها من قبل رئيس الجمهورية وفي ضوء المادة/95/من الدستور السوري والإخلال بذلك يفسح المجال للطعن بهذا القرار إمام مجلس الدولة.

ونستطيع التأكيد أن كلمة مرسوم تدخل في عداد النظرية العامة للقرارات الإدارية عمل إداري صرف، وهذا ما يفصح عنه النص الدستوري المتضمن المادة/92/المتضمنة: ((يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقا للتشريعات النافذة)).

فالمرسوم هنا قرار مرأى يصدر في مواجهة شخص معين محدد يبين حكم القاعدة العامة المجردة في حالة معينة...

فالقاعدة القانونية حسب المعيار المادي أو الموضوعي تخاطب الناس بصفاتهم لا بذواتهم، ثم يأتي القرار لتطبيق هذه القاعدة على الحال الفردية، وهذا هو حكم المرسوم، فهو إذن يدخل في حكم النظرية العامة للقرار الإداري الفردي، وإن كان يتميز عضوياً وشكلياً وإجرائياً لا موضوعياً «تركيبة وأثره» بأنه يختص بكبار الموظفين ليس إلا[2].

---

[1] راجع كتابنا الموسوم بعنوان: التفويض الإداري.

[2] د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، ص124.

أما كلمة« مراسم» الواردة في المادة/92/من الدستور السوري، فهي ليست جهاز ومفهوم قانوني وإنما حقيقة مادية أي تقاليد العادات والاستقبال والزيارات والضيافة...الخ.

والمراسيم المذكورة سابقاً تتناول عادة شخصاً واحداً أو عدة أشخاص محددين بذواتهم كالمراسيم العادية الصادرة بتعيين أو بتسريح الموظفين المدنيين والعسكريين، وذلك ضمن الحدود الواردة في النصوص التشريعية والمراسيم المتعلقة بفهم أحوال الدولة والمراسيم الخاصة بجمع الامتيازات المختلفة على أملاكها الخاصة[1].

ومما لاشك فيه أن تعيين أو تسريح معين هو قراراً فردي acte personnel كذلك فتحديد شاطئ نهر معين أو شاطئ بحر هو عمل إداري فردي خاص acte personnel أما النص العام الذي يتضمن صفات وشروط تحد الأملاك العامة «ومنها الأنهار والبحار» ومن ذلك الشروط العامة بتوظيف أو تسريح الموظفين مثلاً فهي نص موضوعي عام مجردobstrait «تشريع».

ويلاحظ أن المراسيم التشريعية التي تصدر عن رئيس الجمهورية لها صفة التشريع ابتداء وانتهاء وهي ليست قرارات إدارية في حال عدم الموافقة عليها من قبل مجلس الشعب على ضوء الفقرات/3،2،1/المادة/1/وذلك كما يتضح من عبارة الفقرة الثانية من المادة/111/من المجلس، حيث تنص هذه الفقرة:

---

[1] د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، 1974، ص 124.

((يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع والحال المذكورة أخيراً تختلف عما هو مقرر في مصر فقد تضمنت المادة/135/من دستور/1956/ما يلي: إذا حدث فيما بين انتقاد مجلس الأمة، أو فترة حكمه، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون ونصت المادة/136/على أن لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الأمة أن يصدر قرارات لها قوة القانون)).

وعادة تصدر المراسيم من رئيس الدولة «ملكاً كان أو رئيس جمهورية» كما قد تصدر عن رئيس الوزراء، ويتحدد اختصاص كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء حسب النظام السياسي السائد ووفق النصوص الدستورية التي تقرره، فوضع رئيس الدولة في النظام البرلماني يختلف عن وصفه النظام الرئاسي، وحيثما يكون النظام رئاسياً يختفي منصب رئيس الوزراء، غير أن السياسة المعاصرة لا تأخذ بنظام برلماني خالص [1] كما أنها لا تأخذ بنظام رئاسي خالص.

[1] د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ط، 1964، ص293، وكتابه تدرج القرارات الإدارية، ص45.

اللوائح الإدارية

تقسم اللوائح قسمين رئيسيين، فهناك لوائح يستلزمها السير العادي للإدارة، وتعتبر بالتالي من مستلزمات الوظيفة الإدارية، وهناك لوائح استثنائية، لا تصدر إلا في حالات الضرورة، وتعتبر في حقيقتها خروجاً على اختصاص السلطة التنفيذية، ومن ثم فإنها لا تعتبر من صميم الوظيفة الإدارية.

وموضوعنا هو البحث عن اللوائح الإدارية التي هي محض الوظيفة الإدارية الملاحظ أن هذه اللوائح تصدر في الأعم الأغلب عن رئيس الدولة باعتباره يتسم قمة الهرم الإداري[1]، وهذا ما يبعد هذه اللوائح عن تأثير أي سلطة إدارية، واللوائح المذكورة هي

أولاً-**اللوائح التنفيذية** les règlements d'exécutien:

1-الغرض من هذه اللوائح إيراد الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون، وهي بهذا المعنى تعد الصورة الأصلية للوائح لأن فيها تتحقق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح فالقانون يقتصر عمله على وضع المبادئ العامة، والسلطة التنفيذية بطبيعة وظيفتها، وبحكم اتصالها المستمر بالجمهور، أقدر على تعرف التفصيلات والجزئيات اللازمة

[1] د .زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، ص 129.

لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ، ولهذا نجد أن سلطة إصدار اللوائح التنفيذية مسلم بها للإدارة في جميع الدول.

فحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية يستمد في أغلب الأحوال من الدستور مباشرة، فهو حق لها تباشره دون حاجة إلى دعوة من مجلس الأمة، بل إن مجلس الأمة لا يمكنه أن يحرم السلطة التنفيذية منه[1].

2-غير أن العمل جرى في كثير من الأحيان على أن يدعو البرلمان السلطة التنفيذية إلى إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ قانون معين:

مثال ذلك المادة 33 من القانون رقم 577 لسنة 1954 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين، والتي تنص على أن«يصدر وزير الأشغال العمومية اللوائح التنفيذية لهذا القانون».

والمادة السادسة من قانون إصدار قانون نظام الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960والتي تقضي بأن يعمل بالقانون المشار إليه (بعد ثلاثة أشهر من تاريخ نشره وتصدر لائحته التنفيذية بقرار من رئيس الجمهورية ولرئيس الجمهورية خلال هذه الفترة أن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون).

والمادة 27 من القانون رقم 29 لسنة«1964 بإصدار قانون الجهاز المركزي للحاسبات» والتي تقول: ((تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس الجهاز))، والمادة 24 من القانون 59

---

[1] ليون ديجي: مطوله في القانون الدستوري، الجزء الرابع، 702.

لسنة«1964 في شأن العمد والمشايخ) وتنص على أن: ((يصدر وزير الداخلية اللائحة التنفيذية لهذا القانون...الخ)).

والحقيقة أن معظم القوانين التي يتطلب تنفيذها إصدار لوائح تنفيذية لا تكاد تخلو من هذه الدعوة الصريحة، والمسلم به أن تلك الدعوة من جانب السلطة التشريعية لا تثبت حقا جديدا للسلطة التنفيذية، لأن هذا الحق ثابت من قبل.

ولذلك يجب أن لا نخلط بين هذه الدعوة أو هذا التذكير من جانب السلطة التشريعية، وبين التفويض الذي قد يصدر من البرلمانات أحيانا لصالح السلطة التنفيذية لكي تشرع عن طريق اللوائح في بعض الأمور: ففي حالة التفويض تستقل الحكومة بالتشريع في مسالة معينة، أما ها فيقتصر دورها على وضع الشروط اللازمة لتنفيذ قانون قائم.

وسوف نزيد هذا الموضوع تفصيلاً عند دراسة اللوائح التفويضية.غير أن الفقه يرتب على هذه الدعوة من جانب البرلمان بعض الآثار:

1-فالأصل أن السلطة التنفيذية حرة في أن تصدر اللوائح التنفيذية في الوقت الذي ترى أنه ملائم لذلك، فهذا يندرج كما رأينا في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، ولكن متى وجهت هذه الدعوة من جانب السلطة التشريعية، تحتم على الإدارة أن تصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون في الوقت الذي تحدده السلطة

التشريعية أن حددت وقتاً ولكن المسلم به من ناحية أخرى أن مسؤولية السلطة التنفيذية عن التأخر في إصدار تلك اللوائح هي مسؤولية سياسية أمام البرلمان[1].

ومعنى ذلك أن اللائحة التي تصدر بعد التاريخ المحدد هي لوائح مشروعة حكم المجلس في 7 أبريل سنة 1933 في قضية:

Caisse légion de credit agricole du sud-est.

منشور في مجموعة دالوز الأسبوعية سنة1933 ص306، وفي 23 نوفمبر سنة1951 في قضية hovyez مجموعة سيري سنة1952، القسم الثالث، ص89 وفي 15 مايو سنة 1961 في قضية ville de lyon/المجموعة ص294/ولكن يجب ألا تتضمن اللائحة التي تصدر بعد الميعاد أثراً رجعياً[2]، وفي خلال الفترة التي يتأخر فيها صدور اللائحة الجديدة، تعتبر اللوائح القديمة ملغاة، دون أن يحل محلها شيء abrogée et nom remplacée.

---

[1] - مارسيل فالين: القانون الإداري، الطبعة التاسعة 1963، ص126 وما بعدها.

[2] - حكمه في 9 مايو سنة 1958 في قضية Fedeo des syndicats des polices، المجموعة ص267 وفي 24 يناير سنة 1958 في قضية

synd n,tf، , des officiers de police,p 814.

[3] - حكم المجلس الصادر في 22 يناير سنة 1954 في قضية:

Synd.c.f.t.c. de la caisse not.de credit agricole .

2-ومن النتائج المقررة في فرنسا أنه حينما يدعو البرلمان السلطة التنفيذية لإصدار لوائح تنفيذية، فإن تلك اللوائح لابد أن تصدر في صورة «لوائح إدارة عامة Réglement d'administration publique » وهذه اللوائح تخضع لإجراء شكلي، هو ضرورة استشارة مجلس الدول الفرنسي قبل إصدارها، أما في حالة إصدار لوائح تنفيذية دون دعوة صريحة من البرلمان فلا يشترط استشارة مجلس الدولة الفرنسي.

3-ولعل أهم النتائج التي يرتبها الفقه على تلك الدعوة هو وقف تنفيذ القانون الجديد حتى صدور اللوائح التنفيذية.والواقع أن هذا الأثر ليس مترتبا على توجيه الدعوة إلى السلطة التنفيذية لإصدار اللوائح.

فتلك الدعوة لا يمكن أن يترتب عليها بذاتها هذا الأثر الخطير، وإنما هذا الأثر الذي يقول به بعض الفقهاء تمليه طبائع الأمور، فإذا كان تنفيذ القانون يحتاج إلى شروط تفصيلية تضعها الإدارة وتضمنها اللوائح التنفيذية، بحيث يستحيل هذا القانون بدونها، فإن نفاذ القانون يرجأ بالضرورة إلى حين صدور اللائحة التنفيذية، وذلك سواء وجهت السلطة التشريعية دعوة إلى الإدارة بإصدار تلك اللائحة أم لا، لأن حق الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية بمقتضى الدستور مباشرة، ولهذا فان القضاء الفرنسي لا يوقف نفاذ القانون الجديد انتظاراً لصدور اللوائح التنفيذية إلا في حالتين:

الأولى: أن ينص على ذلك في صلب القانون الجديد، فيكون نفاذ القانون معلقاً على شرط هو صدور اللائحة[1]

والثانية: أن يستحيل تنفيذ القانون إلا بعد صدور اللائحة التنفيذية[2] وإذا ما تعطل تنفيذ القانون الجديد في الحالتين المشار إليهما، فإن القانون القديم «الملغي» يستمر نافذاً[3]، وكذلك الشأن فيما يتعلق بلوائح الإدارة الصادرة تنفيذاً للقانون القديم، على الأقل بالنسبة إلى النصوص التي تعارض صراحة مع القانون الجديد[4]، وقد رفض مجلس الدولة الفرنسي من ناحية أخرى أن يعتبر تأخر الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية عملاً غير مشروع[5]، ولكنه من ناحية أخرى« يسمح للجهات الإدارية» ولو كانت تبعية[6] الإجراءات المؤقتة اللازمة لكفالة التنفيذ الفوري للقانون[7].

---

[1]- حكم مجلس الدولة الصادر 2 يونيو سنة 1953 في قضية Noisiller المجموعة ص323.

[2]- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 30 مايو سنة 1947 في قضية (Massier) في 23 نوفمبر سنة 1949 في قضية (Gsulard).

[3] – حكم المجلس في 8 يناير سنة 1954 في قضية ciou المجموعة ص24.

[4] – حكمه في 18 مايو سنة 1957 في قضية Gaz de france دالوز سنة 1957 ص129.

[5] –حكمه في 13 يوليو سنة 1951 في قضية Union des anciens militaries المجموعة ص403.

[6]_ Subordonnee.

[7] –حكمه في ديسمبر سنة 1946 في قضية Dumont de chassard ، المجموعة ص 296 وفي 22 يونيو سنة 1951 في قضيةHoeffel ص365.

وبالرجوع إلى مسلك مجلس الدولة المصري نجد أنه يأخذ السابقة:

ومن ذلك فتوى قسم الرأي مجتمعا في 2 مارس سنة 1954 تنفيذ القانون رقم 633 لسنة 1953بشأن إنشاء اللجان العلمية وقد جاء فيها: ((إن نفاذ القوانين لا يكون معلقاً على صدور اللوائح التي تحيل عليها إلا في حالتين: الأولى أن ينص القانون صراحة نفاذه مرهون بصدور لائحة تنفيذية، والثانية أن يكون مستحيلاً إلا بصدور هذه اللائحة))[1].

وإعمالاً للقاعدة السابقة صدرت فتوى القسم الاستشاري للفتوى من مجلس الدولة المصري في 16 مايو سنة 1952 بدأ العمل بالقانون رقم 210 لسنة 1951 نظام موظفي الدولة، وقد أحيل فيه إلى لائحة تنفيذية لتنظيم ما ترك أمر تنظيمها ووضع أحكامها التفصيلية لتلك اللائحة، ومن المسائل «امتحان المسابقة» الذي جعله القانون أساساً للتعيين في العامة. ولكن هذه اللائحة لم تصدر إلا في/12 يناير سنة1953/ما بين نفاذ القانون رقم 210 لسنة 1951 وصدور اللائحة.

صدرت قرارات بتعيين بعض الموظفات دون إجراء امتحان لهم استفتى مجلس الدولة في خصوص شرعية تلك التعيينات أعلنت الأصل العام يقضي بنفاذ

---

[1] – وجاء في تلك الفتوى أيضاً: ((...أنه من الخطورة بمكان التوسع في صدور اللوائح التنفيذية ضروريا لنفاذ القوانين، بما يترتب على ذلك من تعطيل هذا النظام وتعليقه بإرادة السلطة التنفيذية بحيث يكون في استطاعتها دائماً الحيلولة دون تنفيذ القوانين التي أصدرتها السلطة التشريعية بالامتناع عن إصدار اللوائح التنفيذية،وهذا هو ما دعا غالبية الفقهاء إلى التمسك بأن الأصل دائماً هو نفاذ القوانين واللوائح التنفيذية مادام هذا النفاذ ممكناً)).

القوانين بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية ما لم «يفوض» القانون السلطة التنفيذية في إصدار لوائح بترتيب بعض أحكام مكملة للقواعد الواردة في القانون. ففي هذه الحالة يكون تنفيذ القانون مرهوناً بصدور اللوائح في الحدود التي يتوقف طبيعتها على ذلك.

وبتطبيق هذا المبدأ في خصوصية الموضوع المطروح على بساط البحث قال: ((إن القرارين «بالتعيين» قد صدرا في 4 يناير من سنة1953 أي في تاريخ لاحق لتاريخ نفاذ القانون رقم210 لسنة1951، ولكنه سابق على تاريخ نفاذ اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويخلص من ذلك أن القرارين المشار إليهما قد صدرا قبل تاريخ العمل بالقانون رقم 210 لسنة 1951 في الخصوصية موضوع البحث، وهي الخاصة بشرط النجاح في امتحان المسابقة اللازم لشغل الوظيفة، لصدورهما قبل صدور اللائحة التنفيذية التي بينت أحكام هذا الامتحان وإجرائه... ومن ثم يكون هذان القراران قد صدرا في وقت امتنع فيه تنفيذ شرط النجاح في امتحان المسابقة لعدم صدور اللائحة التنفيذية، ويكون تعيين الأخصائيات الاجتماعيات التسع دون توافر شرط النجاح في هذا الامتحان قد صدر صحيحاً غير مخالف للقانون)).

هذا تطبيق سليم للقاعدة السابقة. ولا نأخذ عليه إلا أن الفتوى «وهي تشير إلى اللائحة التنفيذية ذكرت اصطلاح يفوض» في حين أن دور اللائحة التنفيذية يختلف تماماً عن دور اللائحة التفويضية كما سنرى فيما بعد.

وبالمبادئ السابقة أخذت محكمة النقض المصرية، ومن أحكامها في هذا الصدد حكمها الصادر في 11 يناير سنة 1955 والذي جاء فيه: ((أن القانون رقم 52

لسنة 1940 قد صدر ونشر بالجريدة الرسمية وفقاً للأوضاع الدستورية فأصبح بذلك نافذاً. وقد نصت المواد/10،6،4،3،2/منه على أوامر ونواه صريحة غير معلقة على شروط يحتم القانون مراعاتها في كل تقسيم يراد إنشاؤه في المدن والقرى التي يسري عليها القانون)).

((وإذاً فالحكم الذي يقضي ببراءة المتهم من تهمة إنشاء بناء على أرض قابلة للتقسيم استناداً إلى عدم صدور اللائحة التنفيذية قد جعل نصوص القانون مبهمة وغير واضحة.بحيث لا يمكن تحديد المخالفة تحديداً صريحاً يسوغ مساءلة المتهم جنائياً، هذا الحكم يكون مبنياً على خطأ في تفسير القانون مما يعيبه ويستوجب نقضه))[1].

3-ولكن ما هو الحد الفاصل الذي يجب أن تقف عنده اللائحة التنفيذية:
وبمعنى آخر ما معنى التنفيذ؟ وما هي الأمور التي تدخل في مدلوله؟! إذا نص القانون صراحة على المسائل التي يجب على الإدارة أن تتناولها في لوائحها التنفيذية -وهذا لا يكون بطبيعة الحال إلا في حال دعوة البرلمان للسلطة التنفيذية لإصدار اللوائح التنفيذية-فالأمر سهل، إذ يجب على السلطة التنفيذية أن تقف عند ما ذكره المشرع، أما في الحالات الأخرى فإن الدول قد سلكت سبلاً مختلفة:

---

[1]- محاماة السنة 36ص،47، العدد الرابع، وبنفس المعنى حكمها الصادر في 6 مايو 1958، محاماة، السنة39، العدد الثامن-أبريل سنة 1959، ص999، وهو يقضي بأن القانون، وقد صدر ونشر طبقاً للأوضاع الدستورية ((..فأصبح بذلك نافذاً ونصوصه ممكن إعمالها بغض النظر عن اللائحة أو القرارات الوزارية التي خولت المادة 25 وزراء الأشغال والداخلية والصحة العمومية والعدل إصدارها، ولا يصح تعديل أي نص مادام أن إعماله لا يتوقف على شرط)).

أ- فبعضها قد سار على إعطاء التنفيذ معنى واسعاً، بحيث لا تقتصر اللائحة التنفيذية على تفصيل المبادئ الواردة في صلب القانون، بل يجوز للإدارة أن تضمن تنفيذ كل مبدأ توجد نواته في القانون.وعلى ذلك فقد تضيف اللائحة التنفيذية إلى القانون أحكاماً جديدة، علاقتها ضعيفة مع نصوصه، ويكفي أن تكون متفقة صراحة أو ضمناً مع الغرض المنشود، وهذا هو السائد في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يكتفي المشرع عادة بإيراد أمور بالغة التعميم، بحيث يترك للتنفيذ مجالاً في غاية الاتساع.

ومثال على ذلك التشريع الذي يصدر بتخويل الإدارة عدم السماح بعرض الأفلام غير الثقافية أو المنافية للأخلاق.

ب- أما في مصر، فقد جرى العمل في ظل دستور سنة 1923، على إعطاء التنفيذ معنى ضيقاً، إذ يكتفي بأن تتولى اللائحة التنفيذية تفصيل وتكملة ما جاء بالقانون، بحيث لا تضيف إليه جديداً وكان نص المادة 37 من الدستور السابق، يساند هذا الرأي، فهي تقضي كما سلف القول بأن ((الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، فاللائحة التنفيذية تضع ما من شأنه تسهيل تنفيذ الأحكام الواردة فعلاً في القانون، بحيث إذا أضافت جديداً تكون قد خرجت عن نطاقها وصارت معيبة)).

بهذا المبدأ أخذت المحاكم القضائية في أحكامها باستمرار، ونضرب له المثالين التاليين:

1-نصت المادة الأولى من دكريتو 26 أغسطس سنة 1889 الخاص بالتنظيم على أنه ((لا يجوز مطلقاً لأحد أن يبني في المدن أو القرى الموجود بها الآن مصلحة

تنظيم أو التي ستشكل فيها المصلحة المذكورة بقرار من نظارة الأشغال، منازل أو أسوار بلكونات....الخ، أو غير ذلك من الأبنية التي تقام على جانب الطريق، ولا يسوغ أيضا توسيع تلك الأبنية أو تعليقها أو ترميمها أو هدمها بأي صفة كانت إلا بعد الحصول من مصلحة التنظيم على الرخصة وخط التنظيم))، ونصت المادة 19 من الديكريتو على أن ((يضع ناظر الأشغال العمومية بقرار يصدر من لائحة لتنفيذ أمرنا هذا)).

وضع ناظر الأشغال اللائحة المشار إليها في 8 سبتمبر سنة1889 وجاء في مادتها العاشرة أن ((مجرد الإقرار على رسم خطة التنظيم من ناظر الأشغال العمومية وصدور أمر عال باعتماده يسوغان للحكومة أن تنزع شيئاً فشيئاً بالطرق القانونية الأراضي المبين بالرسم لزومها لإنشاء الشوارع المعمول عنها الرسم المذكور، ومن تاريخ صدور الأمر العالي المشار إليه لا يجوز إقامة أي بناء على الأرض اللازم نزع ملكيتها)).

فنص الدكريتو يحرم أي بناء أو تقوية أو ترميم....الخ، في المباني التي تقام أو المقامة على جانبي طريق عمومي موجود بالفعل إلا بعد الحصول على ترخيص.

وزادت اللائحة على ذلك أن حرمت الملاك لا من البناء على أراضيهم الموجودة على جانبي طريق عمومي بالفعل فحسب، بل أيضا على المزمع إدخالها في حدود طرق لا زالت في حيز التفكير، ولم تنشأ إلا على خريطة التنظيم. فلما طعن في شرعية هذه اللائحة أمام محكمة مصر الابتدائية قضت بعد شرعيتها بتاريخ 22 فبراير سنة 1934 حيث تقول: ((...من المجمع عليه أن اللوائح التي توضع من قبل السلطة التنفيذية تنفيذاً للقانون، يجب أن تقتصر على قواعد تنفيذية محضة دون أن يكون من شأنها أن تزيد شيئاً جديداً على نصوص القانون أو أن تحد من هذه النصوص، فلا تستطيع السلطة التنفيذية أن تجعل نص القانون يتناول

أحكاماً أخرى لو يوردها، أو تحمل معناه مدى أوسع، سواء صدرت السلطة التنفيذية في وضع هذه اللوائح من القواعد الدستورية العامة أو عن نص في القانون يدعوها لوضع لائحته التنفيذية...)).

((وحيث أنه بمراجعة أحكام دكريتو التنظيم يتضح أنه حرم في مادته الأولى الأعمال التي أوردها بها على شرط أن يكون البناء على جانبي الطريق العمومية القائمة بالفعل، فتخرج بذلك هذه الأعمال إذا كان البناء على غير جانب الطريق العمومية القائمة بالفعل...فتكون المادة 10 من قرار وزير الأشغال قد حاولت أن تضيف إلى نص المادة الأولى حالة جديدة،وحيث لا يكون لهذه الفقرة أي قيمة قانونية تحول بين المدعية ورغبتها في إقامة بناء على ملكها))[1].

2-أصدرت محكمة النقض في 6 يناير سنة 1936 حكماً قضى بان اللائحة الصادرة من وزيرة الحقانية في 16 يناير 1924(المعدم في 31 أغسطس سنة 1933) تنفيذاً لقانون التشرد رقم 25 لسنة1923 عديمة الأثر لخروجها عن الحدود المخولة للوزير، ذلك أن قانون التشرد المشار إليه قضى بأن لمن يوجه إليه إنذار بافتراض أنه في حال تشرد، أن يطعن في قرار البوليس أمام النيابة خلال عشرين يوماً/المادة 3/ فنص الوزير في اللائحة المشار إليها على أن هذا الطعن أمام النيابة لا يوقف سريان مدة العشرين يوماً التي يقدم بعدها المتهم إلى القضاء إذا لم يغير أحوال/مادة 5 من اللائحة/والقاعدة العامة أن الإنذار لا يكون نهائياً بمبدأ سريان مدة العشرين يوماً إلا إذا لم يطعن فيه ذو المصلحة أو أيدته النيابة، فيكون حكم المادة الخامسة من اللائحة المشار إليها قد استحدث كما لم يرد في القانون[2].

---

[1] - المجموعة الرسمية، سنة 1934، حكم رقم 193، ص283.

[2] - محاماة، السنة 16، ص 614.

3-وأخيراً فإن هذا هو المسلك الذي اعتنقه مجلس الدولة المصري، جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري صادر في 30 مارس سنة 1954 أنه...من المبادئ المقررة أن يشترط لصحة صدور اللوائح والقرارات التي منفذة للقانون ألا تكون مخالفة لقواعده أو أن تضيف إليه جديداً أو تعدل من أحكامه، وإلا أصبحت معيبة، ويكون لكل ذي شأن المطالبة بإلغائها، ومن حيث أن قرارات مجلس الوزراء الصادرة في شأن فئات بدل الانتقال المقررة، وفي هذا خروج عن ولايته. إذ أنه لا يمكن قانونياً إحداث مثل هذا الأثر إلا إذا فوض بذلك صراحة بنص تشريعي في القانون نفسه ولا يكون لها أثر على الفئات المقررة بالقانون سالف الذكر[1].

هذا وقد جرت فتاوى المجلس أيضا على ذات المعنى: ومن ذلك فتوى إدارة المالية والاقتصاد رقم 2501 الصادرة في 13 نوفمبر سنة 1956(س11 ص382) وقد جاء فيها: ((لما كانت اللوائح التنفيذية ليس لها أن تتناول بالتنظيم أمورا من صميم اختصاص المشرع، بل يقتصر الأمر فيها على وضع الأحكام المنفذة للقوانين والمراسيم بما ليس فيه تعديل لها أو خروج على أحكامها...فإنه لا يسوغ للائحة أن تخرج على الشروط التي وضعها القانون...فإذا ما أضافت اللائحة شرطاً جديداً إلى الشرط الذي وضعه القانون، كان ذلك قيداً جديداً أضافته اللائحة دون ترخيص سابق من القانون، الأمر الذي يتعين معه عدم الالتفات إلى هذا الشرط...)).

[1]- السنة الثامنة، ص1127، وبذات المعنى صدر حكمها في 17 مارس سنة 1959، (س12-13 ص 177)، وفيه تقرر: ((..إن إلغاء الامتحان له أسباب حددها القانون ليس منها عدم سداد رسوم القيد، والشروط القانونية لإضافة أسباب جديدة لإلغاء الامتحان لا يكون بتعليمات تقررها السلطة التنفيذية، وإنما بقانون تصدره السلطة التشريعية معدل لأحكام قانون قائم)).

وتؤيد المحكمة الإدارية العليا ذات المبدأ في حكمها الصادر في 23 نوفمبر سنة1957 (س 3 ص74) حيث تقرر: ((ليس في نصوص قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 ما يوجب على لجنة شئون الموظفين أن تسبب قرارها، أما ما جاء بلائحته التنفيذية في هذا الشأن فلا يعدو أن يكون من قبيل التوصية لتنظيم العمل، دون أن يكون المقصود هو ترتيب البطلان عند إغفاله، هذا فضلاً عن أن هذه اللائحة لا تملك أن تحدث أي إضافة في التشريع من شأنها ترتيب بطلان لم يقرره القانون))[1].

ولهذا يمكن أن نقطع بأن التقليد الدستوري عندنا يضع التنفيذ في مكانه الطبيعي، من حيث قصر مهمته على إنفاذ المبادئ المقررة في التشريع، بوضع الشروط اللازمة لذلك دون أن ينشئ حكماً مبتدأ، وهذا هو المبدأ الذي يجب أن تفسر في ضوئه كل من المادتين 138 من دستور سنة 1956 و 122 من دستور 25 مارس سنة1964، لو أن صياغتهما جاءت مختلفة قليلاً عن

[1]- ومع ذلك فقد سلمت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها صادر في 24 نوفمبر سنة 1962، (س 8 ص 115)، بشرعية حكم ورد في لائحة، مع أن شرعيته محل نظر، وتتلخص ظروف القضية في أن القانون رقم 13 لسنة 1904 بشأن المحلات المغلقة للراحة والمضرة بالصحة (وقد حل محله القانون رقم 453 لسنة 1954 المعدل بالقانون رقم 356 لسنة 1956)، أوجب عدم فتح محل عام إلا بعد الحصول على ترخيص يعطى مقدماً، وقد نصت لائحته التنفيذية الصادرة في 29 أغسطس سنة 1904 على أن: ((كل محل بطل تشغيله مدة سنة على الأقل لا يسوغ العودة إلى إدارته إلا برخصة جديدة))، فقضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها المشار إليه بأن هذا الحكم ((....يكون مكملاً لأحكام القانون، وداخلاً في نطاق مقاصدها وغير متعارض معها..)).

صياغة المادة 37 من دستور سنة1923 ، لأن هذا هو التفسير الذي يتفق وطبيعة اللائحة التنفيذية، ولأنه لا يتفق مع طبيعة اللائحة التنفيذية أن يترك للإدارة مجال كبير في هذا الخصوص كما هو الشأن في النظام الأمريكي، لأن هذا المسلك يؤدي إلى الخلط بين اللوائح التنفيذية واللوائح التفويضية، في حين أن لكل منهما نظامه القانوني كما سنرى فيما بعد.

ومن ثم فإننا لا نؤيد نص المادة 13 من القانون رقم 236 لسنة 1954«بتنظيم المناقصات والمزايدات» والتي تقضي بأن: ((ينظم بقرار من وزير المالية والاقتصادية ما لم ينظمه هذا القانون من أحكام وإجراءات))، فهذه المادة تخول وزير المالية والاقتصاد وضع أحكام جديدة، وهذا في حقيقته تفويض لا مجرد تنفيذ.

4-السلطة التي تملك إصدار اللوائح التنفيذية:

حدث خلال هذا الموضوع في ظل دستور سنة1933، فقد كانت المادة 27 منه تنص على أن: ((الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين...)).
ومقتضى هذا النص أن حق وضع اللوائح التنفيذية كان ثابتاً لرئيس الدولة، ويمارسه في صورة مراسيم.

وذهب فريق من الفقهاء إلى أن جميع اللوائح التنفيذية كان من الواجب أن تصدر في شكل مراسيم لأن المادة 37 قد نقلت الحق الذي كان ثابتاً للوزراء في إصدار اللوائح قبل نفاذ ذلك الدستور للملك، يمارسه بواسطة وزرائه، ورتبوا على ذلك أنه لا يجوز للبرلمان أن يقرر في القانون حق الوزير في وضع اللوائح

التنفيذية، لأن ذلك يتضمن مخالفة لنص المادة 37 من الدستور السابق[1]، وبهذا الرأي أخذت بعض الأحكام[2].

وذهب فريق أخر من الفقهاء، يؤيده ما جرى عليه العمل إلى أن المرسوم ليس ضرورياً لاستصدار اللوائح التنفيذية، وأنه يجوز أن تصدر تلك اللوائح في قرار وزاري، لأن المادة27 إنما قصدت السلطة التنفيذية ممثلة في شخص الملك[3]، وعن هذا الرأي صدرت بعض الأحكام[4].

---

[1]- راجع د. عبد الحميد متولى: القانون الإداري، الجزء الأول سنة 1938، ص140.

[2]- حكم محكمة الإسكندرية الكلية الأهلية بتاريخ 28 أبريل سنة 1935، محاماة السنة 17 عدد مايو سنة 1937 ص 1071، وقد جاء فيه ((وبموجب هذه المادة 37 يجب لكي تكون اللائحة قانونية أن يصدر بها مرسوم ملكي وليس لمجلس الوزراء مجتمعاً ولا لأحد الوزراء منفردا حق إصدارها ...))، وراجع أيضاً حكم محكمة مصر الكلية في 3نوفمبر سنة 1933، محاماة السنة 10، ص 28، وراجع مؤلف د. وحيد فكري رأفت: القانون الإداري، ص 677 وما بعدها.

[3]- الدكتور محمد زهير جرانة: مبادئ القانون الإداري المصري، ص 303، والدكتور حسن راشد جرانة رسالته بعنوان d'origine governmentale la legislation والدكتور فؤاد مهنا، مؤلفه في القانون الإداري، ص 638.

[4]- راجع على سبيل المثال حكم محكمة مصر الابتدائية الوطنية في 30 ديسمبر سنة 1940 وقد جاء فيه ((...إن القول بقصر إصدار اللائحة على شخص الملك أخذ بحرفية المادة 37 من الدستور كما ذهبت إلى ذلك محكمة مصر في حكمها الصادر في 20 نوفمبر سنة 1933 والمنشور بالعدد الأول من مجلة المحاماة السنة 15 لا سند له من الواقع))، محاماة، السنة 21 ص 598.

وذهب رأي ثالث إلى أن حق الوزراء في إصدار اللوائح التنفيذية بقرارات منهم لا يثبت لهم إلا بناء على دعوة صريحة من البرلمان، أما في غير تلك الحالة فلابد من صدور اللائحة التنفيذية بمرسوم[1].

ولم يؤيد العمل هذا الرأي، كما أنه لا سند له، لأن دعوة البرلمان السلطة التنفيذية لإصدار لائحة لا يثبت للسلطة التنفيذية حقاً جديداً، بل هو كما ذكرنا مجرد تذكير لها بحقها.

أما دستور سنة1956، فقد حسم المشكلة، إذ نصت المادة 138 منه على أن اللوائح التنفيذية تصدر في شكل قرار من رئيس الجمهورية، بناء على عرض الوزير المختص، كما أن لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في إصدار اللوائح التنفيذية، وأخيراً فقد أجاز ذلك الدستور صراحة للسلطة التشريعية أن تعين الجهة التي تصدر القرارات اللازمة لتنفيذ القانون، كما لو كان القانون خاصاً بإنشاء هيئة أو مؤسسة عامة، فيجوز أن يخول المشرع تلك الهيئة أو المؤسسة سلطة إصدار اللوائح التنفيذية.

وقد وردت ذات الأحكام في المادة 122 من دستور 25 مارس سنة 1964 ماعدا الفترة التي تقضي بأن تصدر قرارات الرئيس في هذا الشأن بناءاً على عرض الوزير المختص، على أن إسقاط هذه الفقرة لا يعني بالضرورة إصدار حكمها، لأن هذا الدستور الأخير قد أخذ بالتقاليد البرلمانية، وجعل ممارسة

---

[1] - راجع مبادئ القانون الدستوري: للدكتور السيد صبري، طبعة سنة 1949، ص 463، ومقاله المنشور بالمحاماة، السنة 22، ص 815.

اختصاصات السلطة التنفيذية من اختصاص الحكومة على النحو المقرر في المادة 134 من الدستور، ومن ثم فإن القرارات الجمهورية التي تفرغ فيها اللوائح التنفيذية سوف تصدر بناءً على طلب الحكومة.

ولما كانت اللوائح التنفيذية معدة بالغرض لوضع الشروط اللازمة لتنفيذ قانون، ولما كان القانون بالغرض أيضاً يسري على الدولة كلها، فقد تساءل البعض عما إذا كان من الممكن تخويل« المديرين »والمحافظين سلطة إصدار اللوائح التنفيذية، وذهب بعض الفقهاء إلى أن «المديرين» والمحافظين لا يملكون حق إصدار تلك اللوائح، لأن طبيعة عل المدير أو المحافظ، وكونه مختصا بجزء من الإقليم، يمنعه من إصدار لوائح تنفيذية للقوانين، ذلك أن القوانين هي قواعد عامة تطبق على جميع السكان، واللوائح المنفذة لها يجب أن تكون لها هذه الصفة العامة، ولأنه ليس من المقبول أن يقوم كل محافظ أو« مدير» بوضع لائحة تنفيذية لقانون صادر من البرلمان، لأن معنى ذلك اختلاف طريق التنفيذ باختلاف «المديريات» والمحافظات الأمر الذي يتنافى مع صفة القانون العامة[1].

وهذه الملاحظة تصدق كأصل عام، ولكن «المديرين» والمحافظين يملكون استثناء حق إصدار اللوائح التنفيذية في حالتين:

أ-أن ينص على ذلك في القانون أو لائحة تصدرها السلطة المركزية فيقوم الدليل على أن تنفيذ القانون يختلف باختلاف المناطق، ويكون «المدير» أو المحافظ هو السلطة الطبيعية لوضع شروط التنفيذ.

---

[1] - الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري.

ب- «والمدير[1]» والمحافظ أن يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ قرار لائحة سبق صدورها منهما لأن من يملك الأصل يملك الفرع.

ثانياً–اللوائح المستقلة les règlements autonomes:

إذا كانت اللوائح التنفيذية «كما رأينا» تعد تشريعاً ثانوياً لا يوجد مستنداً إلى تشريع قائم، فإن هناك نوعان من اللوائح، يعد بمثابة التشريع الأصيل تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، من ثم فإنه يتضمن أحكاماً مبتدأة: ومن هنا جاءت تسمية تلك اللوائح المستقلة أو« القائمة بذاتها». وتصدر السلطة التنفيذية هذا النوع من اللوائح في الظروف العادية في حالتين:

–حالة تنظيم المصالح العامة وتسمى اللوائح في هذه الحالة باللوائح التنظيمية.

–وحالة لوائح الضبط أو البوليس.

ومن ثم فإننا ندرسهما على التوالي:

اللوائح التنظيمية:

1–وتوضع هذه اللوائح بقصد تنظيم المرافق العامة وترتيبها، وتنسيق مدير العمل في المصالح والإدارات الحكومية.

[1] – يلاحظ أن منصب المحافظ وفقا للقانون رقم 124 لسنة 1960 قد حل محل منصبي المدير والمحافظ في ظل القوانين القديمة، أما المديرون القدماء فقد صاروا مديري أمن يبيعون بإدارة الداخلية.

فكلما دعت الحاجة إلى هذا التنظيم، قامت به الإدارة عن طريق اللوائح التنظيمية دون حاجة لاستصدار تشريع برلماني، وتستمد السلطة التنفيذية هذا الحق من الدستور صراحة، فقد نصت عليه المادة 44 من دستور سنة 1923 حيث تقول: ((الملك يرتب المصالح العامة..)) كما تضمنته المادة 121 من الدستور الحالي حيث تقول: ((يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة))، ولقد كانت المادة 137 المقابلة من دستور سنة 1956 تضيف إلى ذلك عبارة «ويشرف على إدارتها».

وقد حدث اختلاف في ظل دستور سنة 1923 حول تفسير معنى «الترتيب» الذي ورد في المادة 44 السابقة.

فذهبت الأغلبية إلى أن الترتيب يشمل الإنشاء والتنظيم معاً.

وعلى هذا الأساس يجوز إنشاء المرافق العامة بمجرد مراسيم في صورة لوائح تنظيمية[1].

وذهبت أقلية إلى أن نص المادة 44 لا يخول السلطة التنفيذية إلا مجرد تنظيم المرافق العامة الموجودة، دون إنشاء مرافق عامة جديدة[2] ولم يتبع العمل أحد

[1]- د. وحيد فكري رأفت: القانون الإداري، ص547 و د. محمد زهير جرانة: مبادئ القانون الإداري المصري، ص78.

[2]- رسالة د. مصطفى الأهواني: رئيس الدولة في النظام الديموقراطي، أطروحة دكتوراه في القانون العام بكلية الحقوق جامعة فؤاد الأول، مطبعة مجازي، القاهرة، ص318.

الرأيين على إطلاقه، فقد أنشئت بعض المرافق العامة بل والوزارات بقرارات إدارية.

فلما وضع دستور سنة 1956 نقل كلمة «ترتيب» عن دستور سنة 1923 فلم يضف جديداً في هذا الصدد، ولكن العمل استقر في ظله على أن الترتيب يشمل الإنشاء والتنظيم معاً، وتأييداً لهذا المعنى صدر قانون المؤسسات العامة رقم 32 لسنة 1957، ونصت المادة الأولى منه على أن إنشاء المؤسسات العامة «وهي مرافق عامة منحت الشخصية المعنوية» يكون بقرار من رئيس الجمهورية، وقد استمر هذا المعنى في ظل الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة «دستور سنة 1958»، ولهذا فقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم السنة 1958 على أن ((تأخذ النصوص الواردة في القوانين المعمول بها في إقليم سورية بشأن ترتيب المصالح والمؤسسات العامة حكم القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية، ويجوز إلغاؤها أو تعديلها بقرارات منه)).

كما أن القانونين رقمي60 لسنة 1963 «المؤسسات العامة) و61 لسنة 1963 «الهيئات العامة» قد احتفظا بذات المبدأ الذي ورد في القانون رقم 32 لسنة 1957 من حيث أداة إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة.

وأخيراً فإن المادة الأولى من قانون العاملين الجديد/رقم 46 لسنة 1964/تقضي بأن ((يكون إنشاء الوزارات والمصالح والإدارات وتنظيمها بقرار من رئيس الجمهورية يتضمن تعريف مهمة الوزارة أو المصلحة أو الإدارة وتحديد الاختصاصات وتوزيعها بينها)).

ومن ثم يمكن القول «وفقاً لهذه التقاليد التي غدت مستقرة» أن اصطلاح «الترتيب» يشمل الإنشاء والتنظيم معاً، ما لم يتضمن الإنشاء تعديلاً في القوانين القائمة، فيتعين حينئذٍ أن تنشأ المرافق أو المصالح بقوانين، ونحيل في التفاصيل إلى مؤلفنا «مبادئ القانون الإداري».

ويحمد لهذا التفسير تسهيل مهمة الإدارة لأن كل ما يتعلق بالمرافق العامة، يجب أن تكون الكلمة فيه للإدارة باعتبارها الجهة المختصة تحت رقابة القضاء.

ولكن يؤخذ عليه أن إنشاء المرافق العامة قد يحتاج إلى المال، والمسلم به في الدول الديموقراطية أن البرلمان هو الذي يملك السماح بإنفاق الأموال العامة في الأغراض التي يحددها، فإذا لم تستطيع الإدارة تدبير الأموال اللازمة لإدارة المرافق الجديدة فإن إنشاء تلك المرافق سيظل نظرياً وموقوفاً حتى يأذن البرلمان بالمال اللازم.

2-وقد جرى العمل في ظل دستور سنة 1933 على أن تصدر اللوائح التنظيمية إما في صورة مراسيم، أو في صورة قرارات من مجلس الوزراء إذا كان التنظيم يتناول عدة وزارات، أو في صورة قرار وزاري إذا كان الأمر يتعلق بالتنظيم الداخلي لوزارة معينة. أما المادة 121 من الدستور الحالي، فإنها تجعل حق إصدار اللوائح التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية، ولم تسمح هذه المادة لرئيس الجمهورية، بأن يفوض غيره في ممارسة هذا الاختصاص، وكان الأولى أن يشمل التفويض هذه الحالة حتى نمكن الوزراء ورؤساء المصالح من إصدار تلك اللوائح.

لوائح الضبط أو البوليس:

1- وتصدر لوائح الضبط أو البوليس Les règlements de police بقصد المحافظة على الأمن العام La securité publique والسكينة العامة La tranquillité publique والصحة العامة La salubrité publique.

وهذه اللوائح «كما هو واضح» أخطر من النوع السابق لأنها تنطوي على تقييد لحريات لأفراد، وتتضمن في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها، ومثلها اللوائح المنظمة للمرور، والخاصة بمراقبة الأغذية، واتخاذ الاحتياطات لمنع تلوث مياه الشرب أو انتشار الأوبئة، و المنظمة للمحال العمومية والخطرة والمضرة بالصحة والمقلقة للراحة... إلخ.

ولم يرد نص في دستور سنة 1923 بخصوص لوائح البوليس، ولكن العمل جرى باستمرار على إصدار لوائح بوليس من جانب الإدارة لتنظيم الأمور السابقة، ومن ثم فقد ثار نزاع حول شرعية لوائح البوليس:

أ- فذهبت أغلبية الفقهاء إلى الاعتراف بحق الإدارة في إصدار تلك اللوائح، وذهبوا في تبرير هذا الحق مذاهب شتى: فمنهم من حاول إسناد هذه اللوائح إلى نص المادة 44 من الدستور[1]، وبعضهم يرى أن سلطة إصدار لوائح البوليس، تستمد قوتها من التقاليد القديمة.

---

[1]- د. محمد زهير جرانة: مبادئ القانون الإداري المصري، ص 300.

التي جرى عليها العمل قبل صدور الدستور، ومن صمت الدستور عن تنظيمها .. فهي تستمد قيمتها من قاعدة دستورية نشأت بالعرف والعادة[1] وكان هذا هو التبرير الغالب، وهو الذي قال به فقهاء القانون العام في فرنسا لتبرير لوائح البوليس في ظل الجمهورية الثالثة.

واستند آخرون إلى الضرورات العملية Les necessitiés pratiques باعتبار أن مسائل البوليس دقيقة وتحتاج إلى السرعة، والسلطة التنفيذية أقدر من البرلمان على التشريع فيها[2].

وأخيراً لقد استند بعض الفقهاء إلى المادة 395 من قانون العقوبات، فهذه المادة تنص على أن: ((من خالف أحكام اللوائح العمومية الصادرة من جهات الإدارة العمومية أو البلدية أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على العقوبات المقررة للمخالفات)).

ومن ثم ذهب الرأي السابق إلى أن هذه المادة تقرر حق الإدارة في إصدار لوائح البوليس[3]، وبهذا المعنى صدرت بعض أحكام القضاء[1].

---

[1]- الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ص470.

[2]- والدكتور حسن راشد جرانه: التشريع الحكومي، مجلة مصر العصرية، عدد نوفمبر وديسمبر سنة 1944، ص 582.

[3]- محمد على رشدي، محاماة، السنة 21 ص 62.

ب- ونازعت أقلية في حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح البوليس[2]: فلم تسمح للإدارة بإصدار تلك اللوائح إلا في حالة الضرورة، أو تنفيذاً لقانون قائم يتناول تلك الأمور، وذلك لأنهم نازعوا في فكرة العرف الدستوري التي نادى بها الرأي السابق، والتي تعتبر في الحقيقة الحجة الأولى لإصدار لوائح البوليس في ظل دستور سنة1923، كما أنهم رأوا أن الحريات العامة وقد نص عليها في صلب دستور سنة1923 فإنه لا يمكن المساس بها أو تقييدها إلا بقانون أو بناء على قانون كما يتطلب الدستور نفسه.

ولقد حسم دستور سنة 1956 الجدل السابق، إذ تضمن نصاً صريحاً يخول الإدارة حق إصدار لوائح الضبط أو البوليس في المادة 138 منه والتي تقول: ((يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط))، ووردت الألفاظ بذاتها في المادة 123 من دستور 25 مارس سنة 1964.

3-وقد جرى العمل في ظل دستور سنة 1933 على أن تصدر لوائح البوليس في شكل مراسيم أو في صورة قرارات من مجلس الوزراء أو من الوزراء منفردين، كما

---

[1]- على سبيل المثال حكم محكمة الإسكندرية الابتدائية الصادر في 18 مارس سنة 1939 الذي جاء فيه: ((السلطة التنفيذية حق تنظيم شؤون البوليس المتعلقة بالأمن العام والصحة العامة بإصدار لوائح مستقلة لا تستند إلى قانون معين، بشرط ألا تتعارض هذه اللوائح مع القوانين القائمة))، محاماة، السنة 20 ص 1956.

[2]- مصطفى الصادق: مبادئ القانون المصري والمقارن، ص9.

أن المديرين والمحافظين كثيراً ما مارسوا سلطة إصدار لوائح البوليس استناداً إلى المادة 395 من قانون العقوبات.

أما في ظل المادتين 138 من دستور سنة 1956، و122 من دستور 25 مارس سنة 1964، فإن سلطة إصدار لوائح الضبط، معترف بها لرئيس الجمهورية، كما أن له أن يفوض غيره في إصدارها، ومن ثم فلا يجوز لغير رئيس الجمهورية من رجال الإدارة، إصدار لوائح الضبط أو البوليس إلا بتفويض خاص من رئيس الجمهورية.

وهنا أيضاً كان دستور سنة 1956 ينص على أن رئيس الجمهورية يصدر لوائح الضبط «بناء على عرض الوزير المختص» ولم يرد هذا الحكم في المادة 122 من دستور 25 مارس سنة 1964، وما قلناه بخصوص اللوائح التنفيذية في هذا الصدد، يصدق بالنسبة للوائح الضبط أو البوليس[1].

---

[1] – لم يتضمن الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة 1958 نصاً بخصوص لوائح الضبط أو البوليس، ولكن العرف الذي نشأ في ظل دستور سنة 1923، استمر في ظل الدستور المؤقت المشار إليه، خصوصاً وأن هذا الدستور كان مجرد امتداد لدستور سنة 1956، وكان يفسر في ضوء أحكامه.

اللوائح في الظروف الاستثنائية:

لا تكاد تقوم الحاجة في الظروف العادية لغير ما ذكرنا من لوائح:

البرلمان يقوم بمهمة التشريع ووضع القواعد العامة، والسلطة التنفيذية بكل القانون وتواجه مستلزمات الإدارة عن طريق اللوائح المستقلة.

غير أنه قد تجد ظروف لا يمكن مواجهتها بالنظام السابق، وقد زودت الإدارة لمواجهتها بسلطات استثنائية تتمثل في نوعين من اللوائح هما : لوائح الضرورة، واللوائح التفويضية.

ويمتاز هذان النوعان من اللوائح بأن حق الإدارة في الالتجاء إليهما مقيد بشروط مفصلة ترد في صلب الدستور عادة، وبالتالي لا تتمتع الإدارة في الالتجاء إليهما باختصاص تقديري كما هو الشأن بالنسبة للوائح الأخرى، بل إن اختصاصها في هذا الصدد مقيد إلى حد كبير ولكن يقابل هذا التقيد في اختصاص الإدارة في هذا الصدد، قوة كبيرة لهذا النوع من اللوائح: فهذان النوعان من اللوائح في قوة القانون البرلماني، وبالتالي تستطيع اللوائح التي من هذا القبيل أن تعدل وأن تلغي تشريعاً برلمانياً على التفصيل الذي نراه قيما بعد . ونعرض لهذين النوعين من اللوائح.

وهذا النائب ليس سلطة تقرير، أي إصدار قرارات إدارية تنفيذية proproment dit بالمعنى والمفهوم الدقيق والعلمي المحدد في نظرية القرار الإدارة، وإنما له أن يصدر قرارات إدارية مفوض بها من قبل رئيس الجمهورية على ضوء المادة 95 من الدستور السوري.

مجلس الوزراء:

وهذا المجلس بالأساس ليس سلطة إدارية «بدلالة المادة 115 من الدستور» بل هيئة تنفيذية من جهة وهيئة إدارية عليا أي قيادة إدارية ليست سلطة تقرير ولا تصدر قرارات إدارية وفقاً لنص المادة السابقة المتضمن في مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا مع التنويه استطراداً بأن الضمير في الجملة السابقة يقيد بلاغياً القصر والاختصاص.

ونشير إلى أن نص المادة 127 جاء ليحدد اختصاصات مجلس الوزراء «التي هي حكومية وتنفيذية وتنظيمية... إلخ».

وقد انفردت الفقرة 9 من هذه المادة بمنح مجلس الوزراء سلطة التقرير وفقاً للقوانين والأنظمة.

بمعنى أن سلطة المجلس في ضوء الفقرة 9 هي السلطة الإدارية التي يجوز الطعن بقراراتها الإدارية التنفيذية أمام مجلس الدولة وفضلاً عن ذلك يمارس رئيس مجلس الوزراء الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة بما لا يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى.

قرارات رئيس الوزراء:

حيثما يأخذ النظام السياسي بفكرة وجود مجلس الوزراء. يلزم إنشاء منصب رئيس الوزراء President du conseil، أو الوزير الأول Premier minister وعلى الرغم من أن الخلاف في التسمية يعبر عن اختلاف في الوضع القانوني من حالة إلى أخرى، فإن الواقع لا يتأثر كثيراً بالتسمية، فعبارة رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء تفيد معنى السمو في المكانة بالنسبة لباقي الوزراء، كما تعني أن له الكلمة العليا بينهم بوصفه رئيساً لهم جميعاً، أما عبارة «الوزير الأول» فهي تقتصر على مجرد تقديم ذلك الشخص على زملائه الوزراء فالوزير الأول لا يزيد عن كونه الأول بين زملاء متساوين[1].

ولكن النظم البرلمانية عموماً لا ترتب هذه النتائج، سواء سمى الوزير الأول أو سمى رئيس مجلس الوزراء، فأنه لا يعد رئيساً إدارياً chef hiérarchique للوزراء، فالوزير هو قمة الرياسة الإدارية بالنسبة لجميع العاملين بوزارته، وليس لرئيس الوزراء أو الوزير الأول الرياسة الإدارية بالنسبة للعاملين في الوزارات المختلفة، وليس لرئيس الوزراء سلطة رئاسية بالنسبة للوزراء، ومن ثم لا يحق له أن يحل محل أحد الوزراء في مباشرة بعض أو كل اختصاصاته، كما لا يجوز له أن يعدل أو

[1]- راجع د. عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، الطبعة الرابعة، 1959-1960، ص148.

أن يلغي القرارات الصادرة من الوزراء، فالوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ولا توجد سلطة أعلى من سلطة الوزير تجاه العاملين في وزارته ويوم يكون لرئيس الوزراء سلطات الرئيس الإداري تجاه الوزراء ومن دونهم من العاملين في الوزارات، ينهار نظام مجلس الوزراء، وتتحول السلطة التنفيذية من هيئة جماعية «هي هيئة مجلس الوزراء» إلى نظام فردي ينفرد فيه ذلك الرئيس بكل السلطة، وينقلب الوزراء إلى مجرد معاونين لذلك الرئيس.

أما حيث يبقى أسلوب مجلس الوزراء قائماً، وحيث يكون لهذا المجلس سلطة التقرير، فإن رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول لا تكون له سلطات الرئيس الإداري بالنسبة للوزراء، ومن ثم لا يكون له «أصلاً» سلطة إصدار قرارات بمفرده. فرئيس الوزراء «حسب الأصل» ليست له وزارة يقوم بتنظيمها وترتيب المصالح التابعة لها، ولا يكون له بالتبعية سوى المشاركة مع زملائه الوزراء في مباشرة اختصاصات مجلس الوزراء وإصدار القرارات اللازمة في هذا الشأن، ولكن يحدث أحياناً أن يتضمن الدستور نصوصاً تعطي رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول سلطة إصدار قرارات معينة، فدستور سنة 1946 ودستور سنة 1958 في فرنسا يقرران هذه السلطة.

وتتخذ القرارات في هذه الحالة صورة المراسيم، وقد تتقرر هذه السلطة بمقتضى قوانين عادية تصدر من السلطة التشريعية، كما يمكن أن يكون لرئيس الوزراء أو الوزير الأول سلطة إصدار قرارات، دون مشاركة من أعضاء مجلس الوزراء «بمقتضى تفويض خاص من رئيس الجمهورية، قلنا إن هذا التفويض في سوريا هو لنائب رئيس الجمهورية».

ونخلص من كل ذلك إلى وجود قرارات ينفرد بإصدارها رئيس الوزراء ويجب تعيين مرتبة هذه القرارات الإدارية بين مراتب القرارات الإدارية المختلفة، هل تسمو هذه القرارات الصادرة من رئيس الوزراء على القرارات الوزارية[1].

الاختصاصات الإدارية والقرارات التي يصدرونها

للوزراء «كل ما يخصه» اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتنظيم المصالح والمرافق العامة الداخلة في نطاق وزاراتهم، ويندرج تحت هذه القرارات الوزارية القرارات الفردية والقرارات اللائحية على السواء.

أ-**القرارات الوزارية الفردية:** للوزير اختصاص أصيل في إصدار قرارات فردية تنفيذية، ففي ذلك ممارسة فعلية للوظيفة التنفيذية التي تتضمن تطبيق القانون «القواعد التنظيمية العامة» على الحالات الفردية أو الخاصة[2].

واختصاص الوزير بإصدار هذه القرارات من البديهيات التي لا تحتاج إلى دليل، ومع ذلك فإن القوانين كثيراً ما تشير إلى هذه السلطة، كما أن الكثير من القوانين

---

[1] - منشور بالنشرة التشريعية، العدد الثامن، أغسطس سنة 1966، ص1705.

[2] -Jeon-Louis Quermonre, L'evolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français، p200-201.

((De tout temps، les ministers ont été l'autorité par excellence capable de prendre des dealsions exécutoires individuelles c'est la l'exercise même de la fonction exécuter qui consiste a appliquer a des cas paetieuliers les regies générals et permanents)).

تقـرر سـلطة الـوزير في تعـيين المـوظفين علـى الـرغم مـن أن الدسـتور يـنص علـى اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين/مـادة 109 مـن الدستور السوري/لأن اختصاص رئيس الجمهورية في هذا الشأن يكون في الحدود التي يبينها القانون.

ب-**القرارات الوزارية اللائحية:** لم يُعترف للوزير بالسلطة اللائحية إلا حديثاً، فالأصـل أن الـوزير لا يملـك هـذه السـلطة، والدسـاتير الـتي تـتكلم عنـها اللـوائح بمختلف أنواعها تعطـي سـلطة إصدارها لـرئيس الدولـة أو لـرئيس الحكومـة «أي رئـيس الـوزراء»، ولكنـها لا تشـير إلى سـلطة الـوزير في إصـدار اللـوائح، وقـد أكـد القضـاء الفرنسـي في مناسـبات كثيرة هـذه القاعـدة الـتي تقـرر أن الـوزير لا يملـك «أصلاً» سلطة إصدار لوائح[1].

غير أن هذه القاعدة قد انهارت من كثرة ما ورد عليها من استثناءات.

فالمشرع كثيراً ما يقرر للوزير سلطة إصدار لوائح معينـة، وقـد يمـارس الـوزير هـذه السـلطة بتفـويض مـن رئـيس الدولـة أو مـن رئـيس الـوزراء صـاحبي الاختصـاص الأصيل في عمل اللوائح، وللوزير سلطة إصدار لوائح في الظروف الاستثنائية، على

[1]- أحكام مجلس الدولـة الفرنسـي الـتي أشـار إليهـا في الهـامش رقـم/69/، راجـع أيضـاً فـالين: القانون الإداري، الطبعة التاسعة، 1963، ص124، رقم 169 وحكمي مجلس الدولـة الفرنسـي في 1961/10/6 وفي 1961/11/24 المشار إليهما.

أن ممارسة هذه السلطة مرتبطة ببقاء الظروف استثنائية، ويبطل مفعول اللائحة التي صدرت كذلك بمجرد زوال تلك الظروف التي برزت إصدارها[1].

وفضلاً عن ذلك، فإن الوزير «بوصفه الرئيس الإداري الأعلى لوزارته وللإدارات والمصالح التي تتكون منها» يستطيع إصدار اللوائح اللازمة لتنظيم وتسيير الإدارات والمصالح التابعة لوزارته[2]، وللوزير «كما لكل رئيس مصلحة» هذه السلطة دون حاجة إلى نص تشريعي خاص يقررها[3]، وللوزير أن يصدر اللوائح

---

[1]- راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي في 16 أبريل 1948 مجموعة ليبون ص161 (قضية لوجييه Laigier) منشور في سيري 1948 القسم الثالث، ص36، مع تقرير المفوض ليتورنير Letourneur.

[2]- راجع مثلاً القرار الجمهوري رقم 1291 لسنة 1968 الصادر في 12 سبتمبر سنة 1968 بتنظيم ومسؤوليات وزارة الشباب والذي أعطى الوزير سلطة إصدار القرارات اللازمة لتحديد مسؤوليات واختصاصات أجهزة الوزارة المختلفة/مادة 3/كما أعطاه حق تشكيل لجان فنية بأنشطة رعاية الشباب.

[3]- ((considerant que si, même dans le cas ou les ministres ne tiennent d'aucune disposition législation un pouvoir règlementaire, il leur appartient comme a tout de serie ،de prendre les mesuers pecessaires au bon fonctionnement de l'administration place sous leur autorité…)), C.E.7 frzrier 1936, Jamort، R.P172, Dolioz hebdmadaire,1936, P 239, Sirey 1937-113، note Risero, Les grand orrets de la jurisprudence administratire, 4e ed, p233.

التي تنظم أوضاع العاملين الخاضعين لإشرافه[1]، وهذه السلطة اللائحية تجد أساسها في ضرورات الحياة الإدارية التي تملى على الرؤساء الإداريين ضرورة اتخاذ إجراءات وقرارات تنظيمية عامة تهدف إلى حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

وفي الغالب، يقتصر أثر هذه اللوائح على التنظيم الداخلي للمرفق، ولكن، قد يتعدى أثرها نطاق المرفق وتؤثر على مراكز الأفراد بأن تحدد مثلاً الإجراءات التي يلزم اتباعها للحصول على ما يحتاجون من خدمات هذه المرافق، أو بأن التي تقرر الضمانات أو تضع القيود على الانتفاع بهذه المرافق، أو بأن التي تتعدى آثارها نطاق التنظيم الداخلي للمرفق تأخذ مكانها بين القرارات الإدارية التنفيذية، ويخضع لقواعد تدرج القرارات الإدارية، وتكون بالتالي قابلة للطعن بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة[2].

يعين الوزراء ويعفون مناصبهم بإدارة رئيس الجمهورية/مادة 95 من الدستور/، حيث نصت هذه المادة ما يلي:

- يتولى رئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر وتفويضهم يعطي صلاحياتهم وتسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفائهم من مناصبهم.

---

[1] -C.E. 24 asril 1964 Syrdicat national des établissements des eta blissements Penitentiaires.

[2]- د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، 1968، ص57.

وحظرت المادة 120 من الدستور على الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة أو وكلاء عنها أو أن يشتركوا في أي عمل تجاري أو صناعي أو مزاولة أي مهنة حرة، وليس للوزراء بصورة مباشرة أو غير مباشرة أثناء توليهم مهامهم أن يدخلوا في المناقصات أو المزايدات التي تنفذها الوزارات أو إدارات أو مؤسسات الدولة وشركات القطاع العام.

- مسؤولية الوزراء الإدارية: أشرنا فيما تقدم إلى مسؤولية الوزراء عن أعمالهم أمام رئيس الجمهورية وأشرنا كذلك إلى حق رئيس الجمهورية في إعفاء الوزراء من مناصبهم، وقد يكون هذا الإعفاء بسبب عدم رضائه عن طريقة مباشرتهم لمهام وظائفهم.

ومن جهة أخرى يخضع الوزراء لرقابة مجلس الأمة، فطبقاً لنص المادة 72 من الدستور يلزم الوزير باعتزال منصبه إذا قرر مجلس الأمة بأغلبية أعضائه وبالشروط المنصوص عليها في هذه المادة عدم الثقة به، وقد تضمنت هذه المادة ما يلي: لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزراء أو إلى أحد الوزراء، يكون طلب حجب الثقة بناءً على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل ويتم حجب الثقة من الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس وفي حال حجب الثقة من الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذي حجبت الثقة عنه تقديم استقالته في حال أن سحب الثقة من الوزير طبقاً لهذا النص لا يجوز أن يبنى على عدم الثقة بالسياسة العامة للدولة التي يرسمها رئيس الجمهورية وينفذها الوزراء في وزاراتهم، لأن رئيس الجمهورية هو صاحب الحق في رسم هذه السياسة وهو الذي

يتحمل مسؤوليتها والدستور لا يجيز لمجلس الأمة محاسبة رئيس الجمهورية عن أعماله أو سحب الثقة منه.

لهذا فإن مسؤولية الوزراء أمام مجلس الأمة وإن اتخذت شكل المسؤولية السياسية إلا أنها تنصب في نظرنا على عمله في توجيه سياسة وزارته الإدارية وفي الإشراف على العمل الإداري وتوجيهه داخل وزارته.

- مسؤولية الوزراء الجنائية: رئيس الجمهورية له الحق في إحالة الوزير إلى المحكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه بسببها وفقاً لأحكام الدستور والقانون.

وفضلاً عن ذلك فقد تضمنت المادة 124 من الدستور على ما يلي:
موقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن تبت المحكمة في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته أو إقالته من محاكمته، وقد تكون المحاكمة وإجراءاتها على الوجه المبين في القانون وقد تضمنت المادة الخامسة من القانون لسنة 1958 الصادر في حصر عن الجرائم الخاصة التي يمكن أن يرتكبها الوزير وغير منصوص بها في قانون العقوبات:

1- التصرف أو الفعل الذي من شأنه التأثير بالزيادة أو النقصان في أثمان البضائع أو العقارات أو أسعار أوراق الحكومة المالية أو الأوراق المالية المقيدة بالبورصة أو القابلة للتداول في الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية له أو للغير.

2-استغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أي سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة.

3- المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى.

4-العمل أو التصرف الذي يقصد منه التأثير في القضاة أو أية هيئة خولها القانون اختصاصاً في القضاء أو الإفتاء في الشؤون القانونية.

5-التدخل في عملية الانتخاب أو الاستفتاء أو إجراءاتهما بقصد التأثير في نتيجة أي منها سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ غير مشروعة/مادة5 من القانون/.

نواب الوزراء: نصت المادة 126 من الدستور السوري على أن الأحكام الخاصة بالوزراء تسري على نواب الوزراء.

قرارات الهيئات الإدارية التابعة

تحدد القوانين واللوائح المنظمة للمصالح والمرافق العامة اختصاصات الموظفين فيما بينهم، فتجعل في داخل وزارة إدارات ومصالح وهيئات مختلفة لكل من اختصاصات معينة، تمارسها تحت إشراف الوزير أو من يمارس سلطات الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح.

وفي مصر يكون إنشاء الوزارات والمصالح والإدارات وتنظيمها بقرار من رئيس الجمهورية يتضمن تعريف مهمة الوزارة أو مصلحة أو الإدارة وتحديد اختصاصات وتوزيعها بينها، هذه الهيئات أو الإدارات أو المصالح المختلفة التابعة للسلطة المركزية يكون لها سلطة اتخاذ قرارات إدارية.

فمثلاً وكيل الوزارة ومدير عام المصلحة ومدير الإدارة كل هؤلاء موظفون تابعون للإدارة المركزية يمارسون اختصاصاتهم تحت إشراف الوزير الذي تدخل المصلحة أو الإدارة التي يعملون بها ضمن نطاق وزارته، وتمارس ضد الهيئات الإدارية التابعة سلطة إصدار قرارات إدارية نهائية، أو تنفيذية، أو عدم التركيز الإداري deconcentration، أو بناء على تفويض.

المحافظون:

ويعين المحافظون ويعزلون بقرارات من رئيس الجمهورية، ويعتبر المحافظون في درجة نواب الوزراء فيما يتعلق بمرتباتهم ومعاشاتهم وأسبقيتهم، وفيما عدا ذلك تسرى عليهم الأحكام الخاصة بوكلاء الوزارات، والمحافظون يعتبرون مستقلين بحكم القانون بانتهاء رياسة رئيس الجمهورية، وهذا النص قاطع في اعتبار المحافظين موظفين سياسيين يرتبط بقاؤهم في مناصبهم ببقاء رئيس الجمهورية، ولهذا فإن سلطة رئيس الجمهورية في تعيينهم وعزلهم تعتبر سلطة مطلقة لا تخضع للقيود التي تنص عليها القوانين بالنسبة للمواطنين العموميين الذين ليست لهم هذه الصفة السياسية.

سلطات واختصاصات المحافظين:

للمحافظ في دائرة محافظته صفتان، فهو أولاً يمثل السلطة التنفيذية في دائرة المحافظة، ويتناول اختصاصه بهذه الصفة:

1-الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في دائرة المحافظة.

2-تنفيذ القوانين واللوائح أو القرارات الوزارية،/مادة7 لائحة/.

3-الإشراف على فروع الوزارات في المحافظات كما يشرف على موظفي هذه الفروع ويعتبر الرئيس المحلي لهم.

4- إعلان أسماء أعضاء المجالس المحلية في دائرة المحافظة بعد انتهاء إجراءات الاختيار المنصوص عليها قانوناً.

5-تعيين الأعضاء بحكم وظائفهم في مجالس المدن ومجالس القرى في دائرة المحافظة بناءً على عرض ممثل كل من الوزارات ذات الشأن في مجلس المحافظة/مادة 23، 24 لائحة/[1].

6-التفتيش على أعمال مجالس المدن ومجالس القرى في دائرة المحافظة.

7-الوصاية على مجالس المدن ومجالس القرى في الحدود المبينة في نصوص القانون واللائحة التنفيذية.

والمحافظ من جهة أخرى، هو رئيس مجلس المحافظة وهو الذي يمثله أمام القضاء وغيره من الهيئات كما يمثله في صلاته بالغير بوجه عام، ويتولى المحافظ بهذه الصفة دعوة المجلس إلى الانعقاد ورئاسة جلسات مجلس المحافظة وجلسات اللجان الفرعية التي يحضرها، وهو بهذه الصفة أيضاً العامل المنفذ لقرارات مجلس المحافظة، وللمحافظ بصفته رئيساً للمجلس اختصاصات أخرى تتصل بموظفي ومستخدمي المجالس المحلية وسير أعمال المجلس وغير ذلك سوف نشير إليها في موضعها عند الكلام عن الإدارة المحلية.

[1]- د. محمد فؤاد مهنا: السلطة الإدارية، ص164.

الهيئات الاستشارية

«مجلس الدولة -مستشار الحكومة والإدارة»

يقصد بالهيئات الاستشارية هنا، الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم.

وتعرض فتاوى هذه المجالس على الرئيس الإداري للإفادة منها في مباشرة اختصاصاته الإدارية، وهذه المجالس بطبيعتها هيئات استشارية بمعنى أن آراءها لا تلزم الرئيس الإداري قانوناً وإن كان لها في الغالب قوة تأثير عليه تستمدها من قيمتها الذاتية بوصفها آراء صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة في المسائل التي يطلب فهم إبداء الرأي بشأنها.

ويعتبر إنشاء مثل هذه المجالس من أفضل أساليب الإدارة لما لها من مزايا مؤكدة في توجيه سير الإدارة في الطريق السليم، وفائدة هذه المجالس لا تقتصر على معاونة أعضاء الإدارة المركزية ولكنها تفيد أيضاً في معاونة أعضاء السلطات اللامركزية.

ويعتبر مجلس الدولة أهم الهيئات الاستشارية لأن له نظاماً قانونياً خاصاً، وهو بحكم هذا النظام هيئة دائمة يشمل اختصاصاتها جميع الوزارات والمصالح. والاستعانة بآراء المجلس وفتاواه إجبارية بالنسبة للوزارات والمصالح في الكثير من الأحوال. ولهذا نقصر دراستنا في هذا البحث على مجلس الدولة بوصفه مستشار الحكومة والإدارة.

المطلب الأول

النظام العام لمجلس الدولة

ظهر نظام مجلس الدولة لأول مرة في فرنسا وعن فرنسا أخذت دول كثيرة هذا النظام.

ومجلس الدولة كما عرفته فرنسا هيئة حكومية وإدارية وظيفتها معاونة الحكومة في أداء الوظيفتين الإدارية والتشريعية عن طريق الإفتاء في المسائل الإدارية والتشريعية والفصل في الخصومات الإدارية، وهو بهذا التحديد يعتبر في الوقت نفسه مجلساً استشارياً حكومياً ومحكمة إدارية.

نشأ نظام مجلس الدولة في فرنسا في أواخر القرن التاسع عشر ونجح في تحقيق أهدافه إلى حد أثار انتباه كثير من دول العالم وحملها على أن تنقل عن فرنسا هذا النظام.

وبعد أن تمت الوحدة بين سوريا ومصر بدأت حركة تشريعية جديدة تستهدف توحيد القوانين في الإقليمين وكان من أولى ثمارها إصدار قانون موحد لمجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة هو القانون رقم 55 لسنة 1959 وهو القانون المعمول به في الوقت الحاضر في الإقليمين المصري والسوري.

ماهية مجلس الدولة:

مجلس الدولة طبقاً لنص المادة الأولى من القانون الصادر بتنظيمه هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية.

ولا يستفاد من هذا النص أن مجلس الدولة شخص من أشخاص القانون العام لأنه لا يوجد نص قانوني يمنح المجلس الشخصية المعنوية، ولكن القانون منح المجلس مع ذلك حق إدارة شؤونه بنفسه في نطاق واسع.

علاقة مجلس الدولة بالحكومة:

أولاً–**استقلال مجلس الدولة**: مجلس الدولة بحكم قانون إنشائه هيئة مستقلة، وإذا كانت المادة الأولى تنص على إلحاق المجلس برئاسة الجمهورية، فهذا لا يفيد أن المجلس خاضع في أعماله لرئيس الجمهورية، ولكنه عل العكس مستقل في عمله عن الحكومة إلى حد كبير.

فرئاسة المجلس ليست مقررة لرئيس الجمهورية، وليس لرئيس الجمهورية سلطة الإشراف على أعمال المجلس، ولكن هذه السلطة مقررة بصريح نص القانون لرئيس مجلس الدولة.

فرئيس مجلس الدولة هو الذي يشرف على أعمال المجلس العامة والإدارية وعلى الأمانة العامة/مادة 52/وهو الذي ينوب عن المجلس في صلاته بالمصالح أو بالغير ويشرف على أقسام المجالس المختلفة وعلى توزيع الأعمال بينها، وهو الذي يرأس الجمعية العمومية للمجلس وله أن يحضر الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ولجانه وتكون له الرئاسة في حال حضوره، والسلطة الفعلية في

تعيين وترقية وتأديب أعضاء مجلس الدولة وموظفيه، هي في الحقيقة بيد هيئات مجلس الدولة ذاتها.

ومن هذا كله يتبين أن مجلس الدولة مستقل في عمله عن الحكومة، بل إنه بحكم قانونه يتولى الرقابة على أعمال الحكومة عن طريق قسم القضاء الإداري كما يتولى توجيه العمل الحكومي والإداري عن طريق الإفتاء، وله بصريح نص المادة 51 من قانونه أن ينبه الحكومة إلى ما تظهره الأحكام التي يصدرها القسم القضائي والبحوث التي يجريها من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه. كما أن له أن يلفت نظرها إلى حالات إساءة استعمال السلطة من أي جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات حدود سلطتها.

ثانياً– **الصلة بين مجلس الدولة والحكومة**: يقوم نظام مجلس الدولة على أساس إيجاد صلة وثيقة بين المجلس والحكومة، فوظيفة مجلس الدولة كما تشمل الفصل في الخصومات التي تكون الإدارة طرفا فيها وإفتاء الحكومة في المسائل الإدارية والتشريعية، ومعنى هذا أن جميع أعمال المجلس تتصل بجهات الحكومة وسير العمل فيها.

ولهذا كان من أهم العوامل التي تساعد على حسن قيام المجلس بوظائفه توثيق الصلة بينه وبين الحكومة وإتاحة الفرصة أمام أعضاء المجلس للاتصال بالإدارة العاملة والإلمام بدقائق العمل الإداري والحكومي لكي يكتسبوا الخبرة العلمية التي تلزمهم لحسن القيام بواجباتهم.

ولتحقيق هذا الغرض أوجدت التشريعات المختلقة التي صدرت بتنظيم مجلس الدولة نوعاً من الصلة بين المجلس والعمل الحكومي الإداري خارج المجلس، وحرص المشرع في القانون الحالي على توكيد هذه الصلة وتوسيع نطاقها[1].

ثالثاً– مظاهر الاتصال بين المجلس والعمل الحكومي والإداري خارج المجلس:
تتلخص هذه المظاهر فيما يلي:

مفوضو الدولة لدى الوزارات والمصالح والهيئات العامة: طبقاً لنص المادة 42 من قانون تنظيم مجلس الدولة يجوز أن يندب برئاسة الجمهورية وبالوزارات والمصالح والهيئات مستشارون مساعدون أو نواب للعمل كمفوضين لمجلس الدولة برئاسة الجمهورية والوزارات والمصالح والهيئات العامة، للاستعانة بهم في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية وغير ذلك من المسائل التي تدخل في اختصاص مجلس الدولة بمقتضى القوانين واللوائح وتهم رئاسة الجمهورية أو الوزارات والمصالح والهيئات التي يعملون فيها، ويعتبر المفوض في هذه الحالة ملحقاً بإدارة الرأي والتشريع المختصة بشؤون الوزارة أو المصلحة أو الهيئة التي يعمل فيها ولهذا النظام مزايا عديدة أهمها إنشاء صلة قوية بين مجلس الدولة والإدارة العاملة، وتيسير مهمة الإدارة العاملة في مباشرة اختصاصاتها وفقاً لأحكام القوانين واللوائح، وإتاحة الفرصة أمام أعضاء مجلس الدولة الذين يندبون للعمل بالوزارات أو المصالح للاتصال بالعمل الإداري عن قرب

---

[1]– ورد في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 165 لسنة 1955 ما يلي:

((يقوم مجلس الدولة بمهمتين أساسيتين: فهو مستشار الدولة في الفتوى والتشريع وقاضيها في المنازعات الإدارية، وهو بحكم وظيفته يجب أن يكون وثيق الصلة بوزارات الحكومة ومصالحها العامة متعاوناً معها تعاوناً تاماً حتى تسير على سنن القانون وهديه...)).

فيكتسبون خبرة بهذه الشؤون تجعلهم أقدر على تفهم دقائق العمل الإداري وحل مشاكل الجهاز الإداري التي تعرض عليهم عند عودتهم للعمل في وظائفهم الأصلية بمجلس الدولة.

ورد في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 165 لسنة 1955 ما يلي:

((يقوم مجلس الدولة بمهمتين أساسيتين: فهو مستشار الدولة في الفتوى والتشريع وقاضيها في المنازعات الإدارية، وهو بحكم وظيفته يجب أن يكون وثيق الصلة بوزارات الحكومة ومصالحها العامة متعاوناً معها تعاوناً تاماً حتى تسير على سنن القانون وهديه...)).

إعارة أعضاء مجلس الدولة للوزارات والمصالح والهيئات العامة:

يجيز قانون مجلس الدولة إعارة أعضاء مجلس الدولة للعمل بوزارات الحكومة ومصالحها والهيئات العامة، وقد عينت المادة 62 من هذا القانون بتنظيم هذه الإعارة بما يكفل تحقيق الفائدة المرجوة منها والتوفيق بين مصلحة العمل في مجلس الدولة من ناحية ومصلحة العمل في الوزارات والمصالح والهيئات العامة من ناحية أخرى.

1- جواز حضور أعضاء الإدارة العاملة جلسات الجمعية للقسم الاستشاري أو ندب مستشارين غير عاديين لحضور هذه الجلسات نيابة عنهم:

تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بإبداء الرأي نسبياً في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة، وتجيز الفقرة الأخيرة من المادة 47 من قانون مجلس الدولة لمن طلب الرأي في المسائل السابق ذكرها أن يحضر بنفسه

جلسات الجمعية العمومية عند النظر فيها أو أن يندب لحضور هذه الجلسات عدداً لا يتجاوز أربعة من أهل الخبرة كمستشارين غير عاديين يكون لكل منهم صوت معدود في المداولات.

وهذا النص يجيز صراحة اشتراك أعضاء الإدارة العملة أو من يندبونهم من الموظفين العموميين أو غيرهم في جلسات الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة عند نظر المسائل السابق ذكرها.

2- جواز تعيين موظفي الإدارة العاملة في الوظائف الفنية بمجلس الدولة:

تجيز المادة 56 من قانون مجلس الدولة شغل ربع الوظائف الفنية الخالية بمجلس الدولة بأشخاص من خارج المجلس أي من غير أعضاء مجلس الدولة، ويجوز أن يكون هؤلاء الأشخاص من الموظفين العموميين العاملين والسابقين كما يجوز أن يكونوا من رجال القضاء أو النيابة أو المحاماة أو غيرهم من المشتغلين بالقانون.

3- حق رئيس مجلس الدولة في الاتصال برئيس الجمهورية وعرض وجهة نظر مجلس الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية:

لمجلس الدولة كما سبق القول وظيفتين أساسيتين إفتاء الحكومة والفصل في القضايا الإدارية.

والأصل أن مباشرة مجلس الدولة لهاتين الوظيفتين ليست تلقائية بمعنى أنه لا يباشر هاتين الوظيفتين إلا بناءً على طلب استفتاء يقدم له أو دعوى ترفع أمام المحكمة المختصة.

غير أنه يلاحظ أن المشروع أورد في المادة/51/من قانون مجلس الدولة حكماً خاصاً في هذا الشأن، فتنص هذه المادة على أن رئيس مجلس الدولة يقدم كل ثلاثة أشهر وكلما رأى ذلك تقريراً إلى رئيس الجمهورية متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو ما تكشف عنه من حالات إساءة استعمال السلطة أو مجاوزة حدود السلطة من جانب أي جهة من الجهات الإدارية.

تكوين مجلس الدولة:

طبقاً لنص المادة الثانية من قانون مجلس الدولة يتكون المجلس من قسمين: القسم القضائي والقسم الاستشاري للفتوى والتشريع والقسم الأول كما هو ظاهر يمثل الجانب القضائي في مجلس الدولة ويشمل المحاكم المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، أما القسم الثاني فيمثل الجانب الاستشاري في المجلس ويتولى وظيفة الإفتاء وهو الذي يجعل من مجلس الدولة هيئة استشارية تعاون السلطة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها، وهذا القسم وحده هو موضوع دراستنا.

تشكيل مجلس الدولة:

يشكل مجلس الدولة بقسميه من رئيس، ومن عدد كاف من نواب الرئيس[1]، ومن عدد كاف من الوكلاء والمستشارين، والمستشارين المساعدين، والنواب والمندوبين. ويلحق بالمجلس مندوبون مساعدون تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين/م2/وطبقاً لقانون سنة 1959 تشكل الجمعية لعمومية لمجلس

---

[1]–يختار من بين نواب رئيس المجلس نائب رئيس المجلس بالإقليم السوري ورئيس القسم القضائي ورئيس القسم الاستشاري ونائب رئيس للمحكمة الإدارية العليا.

الدولة من جميع مستشاريه ويتولى رئاستها رئيس المجلس وعند غيابه أقدم الحاضرين من نواب الرئيس ثم من الوكلاء ثم من المستشارين/مادة50/.

وللجمعية العمومية طبقاً لنص المادة/50/من القانون اختصاص عام واحد هو وضع اللائحة الداخلية للمجلس وفيما عدا هذا لا نكاد نجد لها اختصاصاً له أهمية خاصة سوى ما نصت عليه المادة/58/من اشتراط أخذ رأي الجمعية العمومية في تعيين رئيس المجلس ونوابه والوكلاء[1].

---

[1] - يلاحظ أن القانون السابق كان يشترط موافقة الجمعية العمومية على تعيين رئيس المجلس ووكيله والوكلاء المساعدين.

القسم الاستشاري للفتوى والتشريع

1-**التكوين**:

يتكون القسم الاستشاري للفتوى والتشريع من:

أولاً - **إدارات لرئاسة الجمهورية والوزارات والمصالح**: يعين عددها وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس، ويرأس كل إدارة من هذه الإدارات مستشار أو مستشار مساعد، وتختص كل إدارة بنظر المسائل التي ترد إليها من الوزارة أو المصلحة أو الهيئة التي خصصت لها/مادة40/.

ثانياً- **لجان الفتوى والتشريع**: وتشكل من رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة/مادة 41 من القانون/برئاسة الوكيل المختص وتبين كيفية تشكيل هذه اللجان وتحدد دوائر اختصاصها في اللائحة الداخلية ويوجد منها في الوقت الحاضر ثلاث لجان.

ورغبة في إفادة الموظفين الفنيين بالمجلس من مناقشات هذه اللجان ومداولاتها أجازت المادة/41/من قانون مجلس الدولة للمستشارين المساعدين والنواب بالإدارات المختصة حضور جلسات هذه اللجان والاشتراك في مداولاتها ولا يكون للنواب صوت معدود في المداولات.

ثالثاً- **الجمعية العمومية للقسم الاستشاري:** وتشكل من نائب الرئيس والوكلاء المختصين لهذا القسم ومن رؤساء الإدارات.

2-اختصاصات القسم الاستشاري للفتوى والتشريع:

اختصاصات القسم الاستشاري بوجه عام نوعان: اختصاصات إدارية وتشمل الإفتاء في المسائل الإدارية، واختصاصات تشريعية وتشمل صياغة القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية أو إعدادها وتحضيرها على التفصيل الذي سوف نبينه فيما بعد.

واختصاصات القسم الاستشاري للفتوى والتشريع موزعة بين هيئات القسم الثلاثة التي سبقت الإشارة إليها وهي الإدارات المختلفة، واللجان، والجمعية العمومية للقسم الاستشاري، ونبين اختصاصات كل هيئة من هذه الهيئات على حدة فيما يلي:

أولاً-**اختصاصات الإدارات:**

اختصاصات كل إدارة من الإدارات التي يتكون منها القسم الاستشاري تشمل بوجه عام المسائل أو التشريعات التي ترد إليها من الوزارة أو المصلحة أو الهيئة التي خصصت لها على التفصيل السابق ذكره، وهذه الاختصاصات نوعان إدارية وتشريعية:

ففيما يتعلق بالاختصاصات الإدارية، تنص المادة/44/من قانون مجلس الدولة على ما يأتي:

((تختص الإدارات بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة الجمهورية والوزارات والمصالح العامة وفحص التظلمات الإدارية/مادة 44/ولا

يجوز لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقداً أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفاء الإدارة المختصة)).

ويستفاد من هذا النص أن استفتاء إدارة الرأي المختصة إجباري بالنسبة لوزارات الحكومة ومصالحها في المسائل الواردة في الفقرة الأخيرة من المادة واختياري فيما عدا ذلك.

وطبقا لنص المادة/45/من قانون مجلس الدولة تشمل الاختصاصات التشريعية للإدارات التي يتكون منها القسم الاستشاري ما يلي:

أولاً: صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة وكذلك صياغة مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية.

ثانياً: إعداد ما ترى الوزارات والمصالح إحالته إليها من المشروعات السابق الإشارة إليها.

ويلاحظ بالنسبة لهذه الاختصاصات:

1- إن اختصاص الإدارات لا يقتصر على صياغة المشروعات السابق ذكرها ولكنه قد يتناول إعداد وتحضير هذه المشروعات إذا طلب إليها ذلك.

2- إن الاختصاص فيما يتعلق بالصياغة لا يشمل مشروعات القوانين التي يقترحها أعضاء مجلس الأمة.

3- إنه لا يقصد بالصياغة مجرد مراجعة مشروع القانون أو اللائحة للتأكيد من سلامته من الناحية اللفظية وإنما يشمل ذلك أمرين:

الأول: التأكد أن العبارات والمصطلحات القانونية المستعملة تؤدي المعنى الحقيقي الذي يقصده الشارع.

الثاني: منع كل تعارض أو تنافر بين نصوص المشروع المقدم والقوانين المعمول بها .

غير أن هذا الاختصاص لا يتناول مع ذلك البحث في سلامة المشروع المعروض.

4- إن اختصاص الإدارات بالصياغة لا يقتصر على مشروعات القوانين ولكنه يشمل مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية.

ثانياً-**اختصاصات اللجان**:

تنص المادة/46/من قانون مجلس الدولة على ما يأتي:

((لرئيس الإدارة أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهميته من المسائل التي ترد إليه من الوزارة أو المصلحة لإبداء الرأي فيها وعليه أن يحيل إلى اللجنة المسائل الآتية...الخ)).

ويتبين من مراجعة هذا النص أن اختصاص اللجان قاصر على المسائل التي تكون محالة أصلاً إلى الإدارات ويرى رئيس الإدارة إحالتها إلى اللجنة المختصة لأهميتها أو لأن القانون يفرض عليه واجب إحالتها إلى اللجنة، ولرئيس الإدارة

طبقاً لهذا النص أن يحيل إلى اللجنة المختصة أي مسألة من المسائل المحالة إلى الإدارة سواء أكانت إدارية أو تشريعية.

ولكن المادة نصت على بعض مسائل أوجبت إحالتها إلى اللجنة المختصة على سبيل الإلزام، وهذه المسائل بعضها يدخل في الاختصاص الإداري والبعض يدخل في الاختصاص التشريعي ونبين ذلك فيما يلي:

الاختصاص الإداري الإلزامي للجان:

المسائل التي تدخل في الاختصاص الإداري الإلزامي هي:

1- كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار.

2- صفقات التوريد والأشغال العامة وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه.

3- الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية.

4- المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات القسم الاستشاري أو لجانه.

5- إبداء الرأي في النصوص والأنظمة من النواحي المالية.

الاختصاص التشريعي الإلزامي:

المسائل التي تدخل في الاختصاص التشريعي الإلزامي للجان هي مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية، وهي كلها مشروعات تدخل صياغتها أصلاً في اختصاص الإدارات، فهي تحال إلى اللجنة من الإدارة المختصة لمراجعة صياغتها.

ويلاحظ أن الإدارات تختص طبقاً لصريح نص المادة/45/من قانون مجلس الدولة بصياغة قرارات مجلس الوزراء ذات الصفة التشريعية، ولم يرد لهذه القرارات ذكر في نص المادة/46/ضمن المسائل التي أوجب القانون إحالتها إلى اللجنة المختصة، وذلك لأن مراجعة صياغة هذه القرارات من اختصاص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري.

طبقاً لنص المادة/47/من قانون مجلس الدولة تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بما يأتي:

1- الاختصاص الإداري أو الإفتائي:

تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بإبداء الرأي مسببا فيما يأتي:

أ- المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.

وظاهر أن الإفتاء في هذه المسائل قد يكون داخلاً في اختصاص الإدارات أو اللجان السابق ذكرها ولكنها نظراً لأهميتها تحال إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري.

ب- المسائل التي ترى إحدى اللجان رأياً فيها يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري.

ومهمة الجمعية العمومية في نظر مثل هذه المسائل هي تنسيق أو توحيد الآراء المختلفة في الموضوع الواحد.

ج- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات.

2- **الاختصاص التشريعي**:

تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمراجعة:

أ- مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية التي تتولى اللجان صياغتها وترى إحالتها إلى الجمعية العمومية لأهميتها.

ب- مشروعات التشريعية التفسيرية التي تصدر بها قرارات من رئيس الجمهورية أو غيره من الهيئات في الأحوال التي يخولها القانون فيها هذا الحق[1].

---

[1] - يلاحظ أن حق صياغة التشريعات التفسيرية التي يصدرها رئيس الجمهورية يدخل في اختصاص الإدارة المخصصة لرئاسة الجمهورية طبقا لنص المادة/45/من قانون تنظيم مجلس الدولة ومراجعة صياغة هذه القرارات تدخل في اختصاص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري وفقاً لنص المادة/47/من نفس القانون أما القرارات التشريعية التي تصدرها هيئات أخرى غير مجلس الوزراء فلم ينص عليها لا في المادة/45/ولا في المادة/46/من القانون وعلى هذا فلا

طبيعة الفتاوى التي تصدر عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع: هذه الفتاوى ليست قرارات إدارية وليس لها أية صفة إلزامية فهي مجرد آراء استشارية غير ملزمة لجهة الإدارة.

وعلى هذا فإن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام محاكم القسم القضائي ولا يترتب على مجرد مخالفتها بطلان القرار التي تصدره الإدارة مخالفا لمضمون الفتوى[1].

ومع ذلك يجب أن يلاحظ أن الفقرة الأخيرة من المادة/44/من قانون مجلس الدولة توجب أخذ رأي الإدارة المختصة في مسائل معينة حددها النص فإذا صدر قرار في مسألة من هذه المسائل دون أخذ رأي الإدارة المختصة بشأنها مقدماً فإن القرار يقع باطلاً لصدوره معيباً بعيب شكلي هو عدم عرض الأمر أولاً على الإدارة المختصة وهو ما يخالف نص المادة/44/فقرة ثانية من قانون مجلس الدولة.

جزاء مخالفة النصوص التي تحدد الاختصاص التشريعي للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع:

تدخل صياغتها في اختصاص الإدارات ولا في اختصاص اللجان، ومع ذلك فقد نصت المادة/47/على اختصاص الجمعية العمومية بمراجعتها. ومن أمثلة التشريعات التفسيرية التي تصدرها هيئات أخرى غير مجلس الوزراء وما تصدره اللجنة العليا للإصلاح الزراعي.

[1]– يجوز مع ذلك أن يكون القرار الذي تصدره الجهة الإدارية المختصة باطلاً لصدوره مشوباً بعيب من العيوب القانونية التي تبطله لا لمجرد مخالفته لنص الفتوى، وصورة هذه الحالة أن تكون فتوى القسم الاستشاري تمثل الرأي القانوني السليم فإذا خالفها القرار فإنه يكون قد خالف القانون.

بيان فيما تقدم اختصاصات الهيئات المختلقة للقسم الاستشاري فيما يتعلق بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية، والآن نعرض لبحث الآثار التي تترتب على مخالفة حكم النصوص التي تحدد هذا الاختصاص في قانون مجلس الدولة.

كان قانون مجلس الدولة رقم9 لسنة 1949 ينص على اختصاص قسم التشريع والجمعية العمومية للتشريع بصياغة أو مراجعة صياغة مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية.

وقد قررت محكمة القضاء الإداري في ظل هذا القانون أن عرض اللوائح والقرارات التنفيذية على قسم التشريع ليس إجراء واجبا فحسب بل هو أيضاً إجراء جوهري فيتعين القول بأن جزاء الخلال بهذا الإجراء الجوهري هو البطلان[1].

وكان هذا الحكم قاصراً في ظل قانون مجلس الدولة القديم على مشروعات اللوائح والمراسيم والقرارات التنفيذية دون مشروعات القوانين على أساس أن مناقشة البرلمان لمشروعات القوانين على قسم التشريع لا يعتبر مخالفة دستورية تجيز القول بعدم دستورية القانون الذي يصدر دون عرض مشروعه على قسم التشريع، وعلى هذا فإن جزاء مخالفة النص في هذه الحالة لا يترتب عليه سوى تحريك مسئولية الوزارة السياسية أمام البرلمان[2].

---

[1]- قضية رقم 589 س4 ق، حكم صادر في 26 فبراير سنة 1952 (م، س6 ص511)، وانظر أيضاً القضية رقم 481 س4 ق، مجلة المحاماة، س34 ع2، ص100.

[2]- انظر من هذا الرأي أيضاً:

غير أنه يلاحظ أن المادة/45/من قانون مجلس الدولة الحالي وردت في صيغة مخالفة لصيغة النص القديم فهي تقول: ((تتولى الإدارات صياغة مشروعات القوانين...وكذلك صياغة مشروعات اللوائح...الخ))، فلم يستخدم المشرع في هذا النص اصطلاح «تختص» ولسنا نرى في اختلاف صيغة النص في هذا الشأن ما يؤثر على الحكم القانوني، وعلى هذا يكون عرض مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية على الإدارات المختصة إجراءً جوهرياً في ظل القانون الحالي كما كان في ظل القانون السابق، والمقصود بهذا الإجراء إنشاء ضمانة لسلامة التشريعات واللوائح والقرارات التي تضعها الحكومة ويترتب على إغفال هذا الإجراء الجوهري بطلان اللائحة أو القرار الذي يصدر بالمخالفة لنص القانون في هذا الشأن.

وهذا الحكم لا ينطبق على مشروعات القوانين التي تعرض على مجلس الأمة فيناقشها ويقرها دون سابقة عرضها على القسم الاستشاري للفتوى والتشريع للأسباب السابق ذكرها والتي كانت قائمة في ظل القانون القديم بالنسبة لهذا النوع من المشروعات.

Destoto: Le conseil d, Etat Egyptien revue de droit public no Octobre December, 1649, p453.

الهيئات الإدارية المرفقية

تتمتع السلطات اللامركزية بالشخصية القانونية ولكل منها سواء السلطات المحلية مثل المحافظة أو المدينة أو القرية، أو الهيئات والمؤسسات العامة مثل الجامعة أو الهيئة العامة للسكك الحديدية- أعضاء يمارسون الاختصاصات المختلفة باسمها ويباشرون نشاطها. وهؤلاء الأعضاء قد يكونون هيئات جماعية مثل مجلس المحافظة أو مجلس الجامعة، وقد يمارسون نشاطهم فرادي مثل مدير الجامعة أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة المؤسسة...الخ.

ولهؤلاء الأعضاء سلطة اتخاذ قرارات إدارية مختلفة، لائحية وفردية، ومن القرارات التي تصدر عن هذه الأجهزة المختلفة التي تباشر اختصاصات الهيئات اللامركزية ما يكون نهائياً ونافذاً دون الحاجة إلى تصديق جهة أعلى، ومن القرارات ما يتوقف نفاذه على تصديق سلطة أعلى، فقرار مجلس الجامعة بتعيين عضو هيئة التدريس مثلاً لا ينفذ إلا بعد تصديق وزير التعليم العالي.

والقرارات التي تصدر عن الهيئات اللامركزية تثير الكثير من المشكلات، فمن ناحية يلزم تحديد مرتبة هذه القرارات بين مراتب النظام القانوني للدولة، الأمر الذي يثير مشكلة تحديد الروابط التي تربط بين الهيئات الإدارية اللامركزية وبين السلطة المركزية التي تباشر على هذه الهيئات الرقابة والإشراف، ومن ناحية أخرى يلزم تعريف الهيئة الإدارية اللامركزية وتمييزها

من الهيئات الإدارية التابعة للسلطة المركزية، كما يلزم تمييزها من الأشخاص الخاصة، هذا فضلاً عن ضرورة تحديد أنواع أو تقسيمات الأشخاص الإدارية اللامركزية نظراً إلى أنها لا تخضع جميعا لنظام قانوني واحد.

والأخذ بأسلوب اللامركزية في تنظيم الجهاز الإداري لا يتصور بغير قيام رقابة من جانب الدولة أو السلطة المركزية على أعمال الجهة اللامركزية[1].

فاللامركزية الإدارية يصحبها عادة نظام الوصاية الإدارية، الرقابة من السلطة العليا، ذلك لأن عدم وجود هذه الرقابة يشكل خطراً كبيراً على المصلحة العامة، ويعرض بناء الدولة للتفكك ويحول دون تحقيق الانسجام والتنسيق بين أجهزتها المختلفة، ويؤدي إلى التعارض والتناقض فيما بينها[2].

والبحث في تدرج القرارات الإدارية تقضي بضرورة البحث في طبيعة الروابط التي تربط بين الهيئات اللامركزية وبين السلطة المركزية، لبيان حدود ما تمارسه هذه الأخيرة من رقابة وإشراف على أعمال وأنشطة الهيئات اللامركزية، وتعيين مدى التزام هذه الهيئات بما تتلقاه من توجيهات من السلطة المركزية.

---

[1]- راجع في ذلك:

Dembour, Jacques: Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Publisher: Bruxelles: Larcier, 1955, p2, Note 2.

[2]- المرجع السابق، ص3.

وقد كانت الفكرة السائدة حتى عهد قريب تقوم على أساس وجود نوعين فقط من الأشخاص الإدارية اللامركزية: الأشخاص الإقليمية والمؤسسات العامة، ومن ثم كان لكل شخص عام يدخل ضمن أحد هذين النوعين.

وتحديد الأشخاص الإقليمية لا يعتبر صعوبة، فقد حدد قائمتها المشرع واستقر عليها الفقه والقضاء دون أدنى خلاف، أما تحديد المؤسسات العامة فهو أمر في غاية الدقة.

والأشخاص الإقليمية يتحدد اختصاصها في نطاق ذلك الإقليم وحده دون سواه، ومن ثم يقوم الشخص الإقليمي على عنصر هو عنصر السكان أو عنصر عيني أو مادي هو الإقليم أي المجال أو النطاق الأرضي والمائي والجوي الذي يباشر فيه الشخص سلطاته اختصاص الشخص الإقليمي اختصاص عام شامل لجميع المرافق التي توجد في الإقليم الذي يتحدد فيه نشاطه.

والواقع أنه على خلاف الوحدات الإدارية الإقليمية التي يتحدد اختصاص كل منها على أساس إقليمي، تقوم الأشخاص المصلحية على أساس إدارة كل منها لمرفق عام معين أو لمصلحة عامة معينة، مستقلة عن الإدارة المركزية للدولة.

وتكاد تكون القاعدة العامة في التنظيم الإداري قائمة على أساس وحدة النظام القانوني للأشخاص الإدارية الإقليمية، وتعدد الأنظمة القانونية التي تحكم الأشخاص الإدارية المرفقية أو المصلحية.

فالنظام الإداري في غالبية الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، يقوم على أساس خضوع الوحدات الإدارية المتماثلة لنظام قانوني واحد، فالمحافظات جميعاً تخضع لنفس القواعد ويتم تشكيلها وفقاً لذات الأحكام التي يتضمنها

نظام الإدارة المحلية، وكذلك الشأن بالنسبة للمدن أو القرى، فقانون الإدارة المحلية يضع قواعد واحدة تسري على الوحدات الإدارية المتماثلة، أي أن نظام المحافظات واحد، ونظام المدن واحد، ونظام القرى واحد، سواء من حيث طريقة تشكيل المجالس الممثلة لكل منها، أم اختصاصاتها أو مواردها ...الخ.

أما المؤسسات العامة، أو الأشخاص الإدارية، المصلحية، فإنها لا تخضع جميعها لنظام واحد، بل تخضع لأنظمة متعددة ومختلفة، ذلك لأنه توجد أنواع مختلفة من المؤسسات العامة لكل منها نظامها الخاص بها الذي قد يختلف اختلافاً جذرياً وأساسياً عن النظام الذي تخضع له المؤسسات الأخرى.

وقد أدى تعدد الأنظمة التي تخضع لها المؤسسات العامة واختلافها فيما بينها إلى أن البعض قد أدخل تحت مدلول المؤسسات العامة جميع الأشخاص الإدارية غير الإقليمية[1] فالمؤسسات العامة كانت تشمل كل شخص إداري يتخصص في إدارة مرفق معين، أو يدير مصلحة معينة أو في عبارة أخرى يتحدد نشاطه في موضوع معين[2] أما الأشخاص الإقليمية فهي على العكس، وإن تحدد نشاطها في نطاق إقليم معين، فإنها تباشر أنواعاً متعددة من المرافق العامة، ولا يتحدد نشاطها في موضوع معين، ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية الداخلة في نطاق الإقليم الذي تقوم عليه، أي أن التحديد بالنسبة لاختصاصات الأشخاص الإقليمية تحديد مكاني أو جغرافي، وليس تحديداً موضوعياً.

---

[1]- مارسيل فالين: مطول القانون الإداري، ص380-381.

[2]- المرجع السابق، ص380-381.

غير أن القضاء قد اتجه حديثاً إلى الاعتراف بوجود أشخاص إدارية خلاف الأشخاص الإقليمية والمؤسسات العامة التقليدية بل انه كثير ما يعترف بالطبيعة الإدارية لهذه الأشخاص في نفس الوقت الذي ينكر فيه عليها صفة المؤسسة العامة، ومن أمثلة هذه الأشخاص: النقابات المهنية[1]، والهيئات والطوائف الدينية[2].

---

[1]- راجع في ذلك محكمة القضاء الإداري القضية رقم 392 لسنة 2 قضائية، في 1950/12/26، مجموعة خامسة ص 304، نفس المحكمة القضية رقم 504 لسنة 3 قضائية، جلسة1950/12/26، مجموعة خامسة، ص 321، راجع أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا في 12 أبريل سنة 1958، مجموعة المحكمة العليا، السنة الثالثة، ص1103 وقد اعتبرت المحكمة العليا أن مجلس النقابة وهيئات التأديب بها تعتبر هيئات إدارية وقراراتها إدارية وأنها تدير مرافق عامة.

[2]- وهكذا قضت محكمة القضاء الإداري بأن بطركخانة الأقباط الأرثوذكس تعتبر من أشخاص القانون العام، تأسيساً على أن وظيفتها هي رعاية مرافق الأقباط الأرثوذكس، وأنها تتمتع في سبيل تحقيقها بنصيب من السلطة العامة، قضية رقم 8 لسنة 7 قضائية، جلسة 6 أبريل سنة 1954، مجموعة ثامنة، ص117، كذلك قضت نفس المحكمة بأن المجلس الصوفي الأعلى يباشر اختصاصات إدارية ذات نفع عام من نوع الاختصاصات والمهام الموكولة إلى السلطات العامة، وأنه يعد شخصياً من أشخاص القانون العام، وأن الهيئات المتفرعة عنه، والتي يبين القانون اختصاصها، هي هيئات إدارية، ومن ثم تكون القرارات الصادرة من المجلس الصوفي الأعلى في شأن تعيين مشايخ الطرق، هي قرارات إدارية يجوز طلب إلغائها أمام محكمة القضاء الإداري (القضية رقم 421 لسنة 4 قضائية، جلسة 17 نوفمبر سنة 1954، مجموعة تاسعة، ص31-32).

وقد أدى هذا القضاء إلى غموض مدلول المؤسسات العامة، وصعوبة تحديد ما يدخل فيها وما لا يدخل، كما أنه أدى أيضاً إلى إثارة التساؤل مدى إمكان تخصيص قسم ثالث من أقسام الأشخاص الإدارية لهذه الأشخاص الجديدة.

يرى بعضهم إمكان اعتبار هذه الأشخاص الجديدة «مثل النقابات المهنية» مؤسسات عامة، ولكنها نوع جديد من المؤسسات العامة[1]، وحجة هذا الرأي أنه إذا كانت فكرة المرفق العام قد تطورت تطوراً كبيراً، فإن فكرة المؤسسة وهي فكرة ملازمة لها، ممكن أن تتطور ذات التطور لتستجيب لحاجات الإدارة الحديثة، وأنه إذا كانت المؤسسات العامة قد خضعت في أول الأمر لنظام قانوني موحد، فإنه لا مانع من المغايرة في النظم القانونية التي يخضع لها كل نوع من المؤسسات العامة، وفقا لنوع النشاط الذي تمارسه.
ووفقاً لهذا الرأي تندرج هذه الأشخاص العامة تحت مدلول المؤسسات العامة، ويبقى التقسيم الثنائي للأشخاص الإدارية قائما لا يتغير، أي أن الأشخاص الإدارية على رأي هؤلاء تنقسم إلى قسمين: أشخاص إدارية إقليمية «الدولة المحافظات والمدن والقرى» وأشخاص إدارية مصلحية أو مرفقية «أي المؤسسات العامة بمختلف أنواعها».

ووفقاً لهذا الرأي أيضاً يمكن إجراء تقسيم فرعي داخل الأشخاص العامة المصلحية أو المرفقية «أي المؤسسات العامة» يقابل التقسيم الثلاثي للمرافق العامة:

---

[1]– راجع سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ص69 وما بعدها، ص474 وما بعدها.

1- **المؤسسات العامة الإدارية**: وهي التي أصبحت تسمى الهيئات العامة وهي تشمل المرافق العامة الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ومن أمثلتها الجامعات ودار الكتب والمجلس الأعلى لرعاية الشباب والمعهد القومي للبحوث الجنائية.

2- **المؤسسات الاقتصادية**: وهي المرافق العامة الاقتصادية التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة.

3- **المؤسسات المهنية**: وتشمل النقابات المهنية المختلفة مثل نقابة المحامين ونقابة الأطباء ونقابة المهن الهندسية ونقابة المهندسين الزراعيين...الخ، وتشمل كذلك الغرف الصناعية والغرف التجارية[1].

ولكن اتجاهاً آخر قد ظهر في الفقه وفي بعض أحكام القضاء يرمي إلى اعتبار هذه الأشخاص الجديدة نوعاً جديداً أو ثالثاً من أنواع الأشخاص المعنوية العامة، فإلى جانب الأشخاص الإقليمية والمؤسسات العامة، توجد هذه الأشخاص الجديدة مثل النقابات المهنية، لتحتل مكاناً خاصاً في تقسيم الأشخاص الإدارية[2].

---

[1]- يرى الأستاذ فالين أن الغرف التجارية مؤسسات عامة إدارية، راجع مؤلفه في القانون الإداري، الطبعة التاسعة، ص382، رقم632.

[2]- راجع فالين: القانون الإداري، ص415 ورقم685.

((Ce sont des personnes morales de droit public ،mais non des établissement publics. C'est pourquoi l'établissement public ne peut plus être aujourd'hui considéré comme la categorie résiduelle de

ووفقاً لهذا الاتجاه قضت محكمة القضاء الإداري بأن ((الرأي الراجح فقهاً وقضاءً في شأن التكييف القانوني لنقابات المهن، ومنها نقابة المهن الهندسية، أنها وان لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة، وهي المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام، وذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص: فإنشاؤها يتم بقانون أو مرسوم أو أية أداة تشريعية أخرى وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، فلا يجوز لغيرهم مزاولتها، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي، ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة...))[1].

وسواء أخذنا بهذا الاتجاه أو ذاك، أي سواء قلنا أن هذه الأشخاص الجديدة «مثل النقابات المهنية والطوائف الدينية» تدخل تحت مضمون فكرة المؤسسة العامة، أو قلنا أنها نوع ثالث من أنواع الأشخاص العامة لا يندرج تحت القسمين التقليديين للأشخاص الإدارية، فإن هذا التطور قد أحدث إرباكاً في تحديد مدلول المؤسسات العامة، ولم تعد فكرة المؤسسة العامة من الوضوح والتحديد بصورة تسمح ببناء نظرية متكاملة لها.

فالمؤسسات العامة التقليدية كانت مرتبطة بوجود مرفق عام يتمتع في إدارته بالاستقلال، ويقوم على هذه الإدارة شخص معنوي عام مستقل عن الدولة، ولا

---

toutes les personnes de droit public autre que les collectivités territoriales)).

[1] – القضية رقم 504 لسنة 3 القضائية، جلسة 1950/12/26، مجموعة خامسة، ص321، وفي ذات الاتجاه، صدر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية بوجان Bougeun في 2 أبريل سنة 1943، مجموعة ليبون، ص86، والخاصة بنقابة الأطباء.

شك في أن تطور مدلول المرفق العام وغموض هذا المدلول في الوقت الحاضر، قد أدى بدوره إلى غموض وعدم تحديد فكرة المؤسسة العامة، أي أن أزمة المرفق العام لابد أن تؤدي بدورها إلى أزمة المؤسسة العامة.

وفوق ما تقدم شرحه من ظهور أشخاص عامة جديدة لا تستجمع الخصائص التقليدية للمؤسسة العامة، الأمر الذي أدى إلى غموض فكرة المؤسسة العامة في الوقت الحاضر، فإن سبباً أخر قد ضاعف في هذا الغموض، وأحال فكرة المؤسسة العامة إلى فكرة غير محدودة المعالم، تستعصي على التحليل النظري المنطقي.

فقد اعترف القضاء بوجود أشخاص معنوية خاصة تدير مرافق عامة، ومن ثم لم يعد ممكناً –في ظل هذا القضاء– التمييز بين المؤسسة العامة والشخص الخاص الذي يدير مرفقاً عاماً، فكلاهما يقوم على إدارة مرفق عام، ويتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة، ويباشر بعض امتيازات السلطة العامة ويخضع لقيودها كما أن الدولة «أو السلطة الإدارية المركزية» تمارس عليه رقابة أكيدة وفعالة.

وهكذا ظهرت المؤلفات والبحوث التي تبحث في أزمة المؤسسات العامة، كما ظهرت في مجال القانون الخاص ونطاق انطباق القانون العام في شأن المرافق العامة، ثارت نفس الصعوبات، وبصورة لا تقل وعورة وضراوة بشأن مجال كل من القانون الخاص والقانون العام في المؤسسات العامة. وكما أظهر تقسيم المرافق العامة إلى مرافق عامة إدارية ومرافق عامة اقتصادية قام تقسيم المؤسسات العامة إلى نوعين: المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة

الاقتصادية وعلى أساس هذا التقسيم، أجرى المشرع العربي تفرقة أساسية، وأصدر قانونين مختلفين، أحدهما خاص بالمؤسسات العامة الإدارية، التي أصبحت تسمى الهيئات العامة.

وثانيهما خاصاً بالمؤسسات العامة الاقتصادية، التي أصبحت تسمى المؤسسات العامة.

الجمعيات ذات النفع العام وهيئات التمثيل المهني

من المعايير الرئيسية للتميز بين المؤسسات العامة والهيئات الخاصة ذات النفع العام معيار أساليب وامتيازات السلطة العامة، فالأصل أن أشخاص القانون الخاص لا تتمتع بامتيازات السلطة العامة، ولا تستطيع أن تفرض التزامات على الآخرين دون رضاهم، كما أنه لا يمكن أن يلزم أي فرد بالدخول في عضوية جماعة خاصة أو شخص من أشخاص القانون الخاص ضد إرادته.

أما أشخاص القانون العام فإنها تتميز بكونها تملك استخدام امتيازات السلطة العامة وتخضع لقيود والتزامات استثنائية مقابلة، ويحدث أن يحتوي الشخص العام أفراداً ضد إرادتهم.

ولكن التطور الحديث في التشريع والقضاء قد أدى إلى اختلاط المعايير وصعوبة التمييز بين الأشخاص العامة والأشخاص الخاصة، وقد ظهر ذلك بوضوح في مشكلة التمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، فالجهات الإدارية تمارس رقابة متزايدة على الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وقد أعطى القانون للإدارة سلطات واسعة في الرقابة والتفتيش على أعمال الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

وقد تزايدت صور الرقابة الإدارية على هذه الجمعيات، وأصبحت الإدارة تتدخل بصورة متزايدة في أعمالها وفي تشكيلها وممارستها لصور نشاطها المختلفة،

ومن ثم ثار البحث حول طبيعة الكثير من هذه الجمعيات، وهل تخضع للقانون العام أم للقانون الخاص؟.

وقد اعترف القضاء بالصفة العامة للكثير من الجمعيات واعتبرها من أشخاص القانون العام، وأخضعها للقانون العام ولرقابة القضاء الإداري، ومن المسائل التي أثارت الجدل بصفة خاصة طبيعة الجمعيات ذات النفع العام، فقد نظم المشرع أحكاماً خاصة بشأن الجمعيات ذات النفع العام، فنص في المادة/63/من القانون الصادر في مصر برقم 32 لسنة 1964 على أن تعتبر جمعية ذات صفة عامة كل جمعية يقصد بها تحقيق مصلحة عامة يصدر قراراً من رئيس الجمهورية باعتبارها كذلك.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية سحب الصفة العامة من الجمعية، فالصفة العامة للجمعية تثبت لها وتزول عنها بقرار من رئيس الجمهورية.

ويترتب على ثبوت الصفة العامة للجمعية، تمتعها ببعض الحقوق والسلطات التي تتمتع بها الأشخاص الاعتبارية العامة، وخضوعها لبعض القيود المفروضة عليها كذلك، فقد نصت المادة 64 من القانون رقم 32 لسنة 1964 على أن ((يحدد بقرار من رئيس الجمهورية ما تتمتع به الجمعيات ذات الصفة العامة من اختصاصات السلطة العامة كعدم جواز الحجز على أموالها كلها أو بعضها، وعدم جواز تملك هذه الأموال بمضي المدة، وجواز قيام الجهة الإدارية المختصة بنزع الملكية للمنفعة العامة التي تقوم بها الجمعية))، ومن ذلك أيضاً ما قررته المادة/66/من أنه يجوز لوزير الشؤون الاجتماعية أن يعهد إلى إحدى الجمعيات

ذات الصفة العامة بإدارة المؤسسات التابعة للوزارة أو تنفيذ بعض مشروعاتها أو برامجها.

وقد تزايدت في السنوات الأخيرة الجمعيات ذات النفع العام.

وصدرت القرارات الجمهورية التي تعترف لكثير من هذه الجمعيات بالصفة العامة، ومن أمثلتها: جمعية الهلال الأحمر، وجمعية الإسعاف، واللجنة العليا لمعونة الشتاء، وجمعية المبرة، والجمعية النسائية لتحسين الصحة، الجمعية العامة لمكافحة الدرن، وجمعية المواساة الإسلامية بالإسكندرية وجمعية العروة الوثقى، وجمعية الشبان المسلمين، وجمعية الشبان المسيحية[1]، والمؤسسة الثقافية العمالية[2]، والمؤسسات الاجتماعية العمالية[3].

ومن الهيئات التي استجمعت صفات الجمعيات ذات النفع العام، أو التي تحققت بالنسبة لها شروط الجمعيات بصفة عامة، ما أثار الجدل حول تحديد طبيعتها، فقد كان الاتجاه السائد قديماً في فرنسا يرمي إلى اعتبار الجمعيات جميعاً – سواء منها الجمعيات ذات النفع العام أو غيرها– أشخاصاً خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص، غير أن القضاء قد اتجه إلى الاعتراف لبعض هذه الجمعيات حديثاً بالصفة العامة، واعتبارها أشخاصاً عامة، ومن ثم أخضعها لأحكام القانون الإداري.

---

[1] – القرار الجمهوري الصادر في 1957/2/19، والقرار الجمهوري الصادر في 1957/11/7.

[2] – القرار الجمهوري رقم 2253 لسنة 1960 (مصر).

[3] – القرار الجمهوري رقم 476 لسنة 1961 (مصر).

ومن أهم الأسباب التي أدت إلى تحول القضاء في هذا الشأن، هو ما تمارسه الإدارة حالياً على الجمعيات والمؤسسات من صور الرقابة والتدخل في تشكيلها وفي ممارسة نشاطها، وما تتمتع به هذه الجمعيات والمؤسسات من أساليب السلطة العامة.

وهكذا اعترفت محكمة القضاء الإداري بالطبيعة العامة لنقابة المحامين استناداً إلى أن قانون نقابة المحامين قد أضفى على النقابة وهيئاتها نوعاً من السلطة العامة، وخولها حقوقاً من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية العامة مما يترتب عليه اعتبار قراراتها قرارات إدارية[1].

وبينت المحكمة أن النقابات المهنية عموماً، ومنها نقابة المهن الهندسية، إن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة، فإنها تعتبر من أشخاص القانون العام، لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص من حيث إنشائها الذي يتم بقانون أو مرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، ومن حيث أغراضها وأهدافها ذات النفع العام، وإن لها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، فلا يجوز لغيرهم مزاولتها، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي، ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة[2].

ومع ذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام التي تخضع لأحكام قانون الجمعيات والمؤسسات، تعتبر أشخاصاً خاصة تخضع للقانون الخاص، وعلى ذلك فإن الاتحاد العام لرعاية الأحداث لا

---

[1]- القضية رقم 392 لسنة 2 ق، جلسة 1950/12/26، مجموعة خامسة، ص304.

[2]- القضية رقم 504 لسنة 3 ق، جلسة 1950/12/26، مجموعة خامسة، ص321.

يخضع للقضاء الإداري، ولا تعتبر قراراته قرارات إدارية، كما أن موظفيه لا يعتبرون موظفين عموميين[1].

وقد سارت المحكمة الإدارية العليا في نفس الاتجاه، فقضيت بأن مستشفى المواساة في الإسكندرية مؤسسة خاصة ذات نفع عام، وأن قراراتها لا تعد قرارات إدارية[2]، وقد استندت المحكمة العليا في ذلك الحكم إلى أن مستشفى المواساة هو في أصل نشأته من خلق جمعية خاصة وليس من خلق الإدارة، وأن المشرع إذا تدخل فيما يعد في تنظيمه لم يعلن إرادته بوضوح في جعله مؤسسة عامة، بل ولم يمنحه أي اختصاص من اختصاصات السلطة العامة. أما رقابة الإدارة على المستشفى من الناحيتين الإدارية والمالية فهي بالقدر الذي يفرض عادة على المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، مقابل ما تحصل عليه من إعانات وتسهيلات خاصة، وليست من نوع السيطرة التي تمارسها الإدارة بالنسبة للمؤسسات العامة.

وعلى العكس، قضت المحكمة العليا بأن هيئات التمثيل المهني مؤسسات عامة، ومن ثم فهي أشخاص إدارية من أشخاص القانون العام، والقرارات الصادرة منها في شأن تأديب الأعضاء والقيد في السجلات وغيرها قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، واستندت المحكمة في ذلك إلى أن

---

[1]- محكمة القضاء الإداري في 1960/6/30 مجموعة السنة الرابعة عشرة، رقم 213، ص374.

[2]- المحكمة الإدارية العليا في 1962/12/8، قضية رقم 244 لسنة 5 ق، مجموعة سنة ثامنة، ص181، في 1946/11/21، مجموعة عاشرة، ص69.

تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة يدخل أصلاً في صميم اختصاص الدولة بحسبانها قوامة على المرافق العامة وتخليها عن هذا لأعضاء المهنة أنفسهم وتخويلهم نصيباً في السلطة العامة لتأدية رسالتهم تحت إشرافها لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة[1].

وقضت أيضاً بان الاتحاد العام للغرف التجارية هو مرفق عام من مرافق التمثيل المهني لدى السلطات العامة، ومن ثم يلزم اعتباره مؤسسة عامة، ووسائله في تعيين موظفيه وفصلهم هي قرارات إدارية تخضع لوصاية إدارية من مصلحة التجارة، وأنه لا يؤثر في صحة هذا التكييف عدم تطبيق قواعد التوظيف الحكمية والأخذ بقواعد القانون الخاص التي تنظم هذه الشؤون[2].

وقد قضت كذلك المحكمة العليا بأن الهيئة العامة لتنفيذ برامج السنوات الخمس للصناعة هي هيئة عامة تقوم على إدارة مرفق عام، وأن الرابطة بينها وبين موظفيها رابطة تنظيمية عامة[3].

وكثيرا ما يخلع المشرع على المنشأة التي يقيمها وصف المؤسسة العامة أو وصف المؤسسة ذات النفع العام، فهل يعد هذا الوصف ملزماً للقاضي؟.

---

[1] - محكمة عليا في 12 أبريل 1958، مجموعة السنة الثالثة، ص1103، محكمة عليا في 1966/3/27، مجموعة السنة الحادية عشرة، ص582.

[2] - محكمة عليا في 1964/2/29 مجموعة السنة التاسعة، ص731.

[3] - محكمة عليا في 1965/1/3، مجموعة السنة العاشرة، ص341.

يفرق القضاء اليوم بين المؤسسة العامة والمؤسسة ذات النفع العام، ولكن التعبيرين كانا يستخدمان قديماً وكأنهما مترادفان، ومن ثم لم يكن الوصف الذي يخلعه المشرع على المؤسسة منتجاً في تحديد طبيعتها القانونية[1].

أما بعد أن استقر القضاء على التمييز بين التعبيري، فإن وصف المشرع لمنشأة معينة بأنها مؤسسة عامة يكون ملزماً للقاضي، فيما عدا حالات المشروعات المؤممة[2]، غير أننا نشاهد اليوم حالات يصف فيها المشرع المنشأة التي ينظمها بأنها مؤسسة ذات نفع عام، ومع ذلك لا تعتبر –في نظر القضاء والفقه «من أشخاص القانون الخاص» وإنما تعد أشخاصاً عامة.

وقد لا يحدد المشرع صفة المنشأة، فيسكت عن تكييفها ويقنع ببيان اختصاصها ونشاطها، هنا يقوم القضاء بتحديد هذه الطبيعة يعمل على كشف نية المشرع.

وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا في مصر: ((ومن حيث أن التشريع في مصر قبل العمل بقرار قانون رقم 32 لسنة 1957 قد خلا من أي تعريف للمؤسسات العامة، بل إنه لم يحسن استعمال تعبير المؤسسات العامة، فكان يخلط بينها وبين المؤسسات ذات النفع العام. كما أنه لم يلتزم خطة موحدة أو شكلاً واحداً في إنشاء المؤسسات العامة، فمنها ما نص صراحة على تكييفها القانوني واعتبارها مؤسسات عامة، ومنها ما اجتزأ بمنحها الشخصية المعنوية

---

[1] Epaminondas spiliopoulos، la distinction des institutions publique et des institution privées en droit français L.G.D.J. Paris، 1959, P27.

[2]– المرجع السابق، نفس الصفحة والمرجع المشار إليها فيه.

في قانون إنشائها أو في قانون لاحق دون النص صراحة على تكييفها القانوني، ومن حيث أنه ولأن كان هذا الخلط والغموض من ناحية، وخطورة النتائج التي تترتب على تحديد ما إذا كان الشخص المعنوي الذي يؤدي خدمات ذات نفع عام مؤسسة عامة أم لا، من ناحية أخرى، تقتضي اتخاذ مقياس للتفرقة جامع مانع، إلا أن ما سبق ابتداعه من مقاييس في هذا الشأن فشل في الوصول إلى هذه الغاية، إذ لم يصلح أي مقياس بذاته إلا في بعض الحالات دون البعض الآخر، ومن ثم فلا مندوحة من أن يوكل أمر التكييف القانوني للمؤسسات، وهل هي عامة أم لا إلى تقدير القضاء في كل حالة على حدة، والقضاء في تقديره لكل حالة يستعين بالمقاييس المشار إليها في مجموعها، بوصفها علامات تهدي إلى حقيقة طبيعة المؤسسة، فهو يرجع فعلاً إلى النصوص التشريعية إن وجدت ليتعرف ما إذا كان المشرع قد أعلن بوضوح إرادته فيما يتعلق بطبيعة المؤسسة أم لا، ولا يجتزئ بذلك، بل يستهدي بأصل نشأة المؤسسة، وهل هي من خلق الإدارة أم من خلق الأفراد، كما يستأنس بمدى اختصاصات السلطة العامة التي تتمتع بها المؤسسة، وهل لها مثلاً حق فرض الضرائب والرسوم أم لا، ويستنير أيضاً بمدى رقابة الإدارة على المؤسسة من الناحيتين الإدارية والمالية، ثم يستنبط من كل أولئك وما إليه تقديره لحقيقة طبيعة المؤسسة))[1] .

وخلاصة ما تقدم أنه توجد أشخاص عامة مختلفة ومستقلة عن السلطة المركزية، ولكن هذا الاستقلال لا ينفي ضرورة تقرير رقابة وإشراف من جاني السلطة المركزية على هذه الأشخاص العامة، والصفة العامة لهذه الأشخاص هي التي تجعل من قراراتها قرارات إدارية، فهذه الأشخاص سواء منها

---

[1]- محكمة عليا في 1967/12/8، مجموعة السنة الثانية، ص181.

المؤسسات العامة أو الأشخاص الإقليمية أم غيرها من الأشخاص العامة التي اختلف الفقه والقضاء في تحديد وضعها، فلها سلطة اتخاذ جميع القرارات اللازمة لتسيير المرفق الذي تقوم على أداء خدماته، وذلك وفقا للمبدأ المقرر في حكم جامار Jomort[1]، وفوق ذلك فإن هذه الأشخاص تستطيع اتخاذ القرارات الإدارية بناء على تفويض من الجهة المختصة أصلاً، أو بناءً على نص من قانون أو لائحة، فما هي المرتبة التي تحتلها هذه القرارات بين مختلف القرارات الإدارية؟.

بعد هذه المقدمة الطويلة سنتناول بحث المواضيع الآتية:

[1]- حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1936/2/7، مجموعة ليبون ص172، سابق الإشارة إليه.

الإدارة المرفقية-المؤسسة العامة

«تحديد المقصود بالمؤسسات العامة»

لم يعرف القانون المؤسسات العامة ولكنه ترك هذه المهمة للفقه والقضاء وقد أفصحت المذكرة الإيضاحية عن السبب في عدم تضمين القانون تعريفاً محدداً للمؤسسات العامة، وهو ترك الباب مفتوحاً لما قد ينشأ من أنواع جديدة من المؤسسات العامة يقتضى الصالح العام تطبيق قواعد القانون العام بشأنها.

ومع ذلك فإنه يستخلص من مجموع نصوص قانون المؤسسات العامة أن المؤسسات العامة أشخاص إدارية مرفقية أي أشخاص إدارية تدير مرافق عامة وفي هذا يتفق حكم القانون مع ما استقر عليه رأي الفقه والقضاء في فرنسا وفي مصر في تعريف المؤسسات العامة.

أنواع المؤسسات العامة

لم يحدد المشرع المؤسسات العامة التي تسري عليها أحكام قانون المؤسسات العامة، ولكن المذكرة الإيضاحية أشارت صراحة إلى وجود أنواع متباينة من المؤسسات العامة، كما أشارت إلى اختلاف أشكال هذه المؤسسات مع وجود أوجه شبه مشتركة بينها تسمح باستخلاص الأصول المشتركة التي تميزها عن غيرها من المؤسسات والمنشآت العامة أو الخاصة ويرى أغلبية فقهاء القانون العام في فرنسا وفي مصر تؤيدهم أحكام القضاء أن المؤسسات العامة ثلاثة أنواع: مؤسسات عامة إدارية، ومؤسسات عامة اقتصادية، ومؤسسات عامة مهنية، ولاشك في أن أحكام قانون المؤسسات العامة تشمل النوعي الأولين وتنطبق عليهما، ذلك لأن المذكرة الإيضاحية أشارت صراحة إلى هذين النوعين، ولأن نصوص القانون في مجموعها صريحة في إشارتها إلى المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الاقتصادية أما المؤسسات العامة المهنية فلا توجد أي إشارة صريحة إليها، لا في المذكرة الإيضاحية ولا في نصوص القانون.

وهي من جهة أخرى تختلف في تكوينها عن المؤسسات العامة الإدارية أو الاقتصادية اختلافاً جوهرياً، لأنها تمثل طائفة محددة من الأفراد المنتمين إلى مهنة معينة، ويختار أعضاء الهيئة التي تدير شؤونها بطريق الانتخاب بعكس

المؤسسات الإدارية أو الاقتصادية، ومن شأن هذا كله أن يثير الشك في مدى انطباق أحكام قانون المؤسسات العامة على هذا النوع من المؤسسات العامة المهنية، غير أننا نرى مع ذلك أن أحكام قانون المؤسسات العامة تسري على المؤسسات العامة المهنية، وذلك لأن التوجه المهني أصبح اليوم مرفقاً عاماً باعتراف أغلبية فقهاء القانون العام، وعلى هذا الأساس يجب الاعتراف للشخص الإداري الذي يدير هذا المرفق بصفة المؤسسة العامة[1] والقواعد العامة المنصوص عليها في قانون المؤسسات العامة[2].

فإنه يبدو أن المؤسسة العامة لا نملك منها إلا ما يكون مقرراً بنص صريح في قانون المؤسسات العامة أو في القرار الذي يصدر بإنشائها/م 2/.

3- الجهاز الإداري للمؤسسة العامة:

تتكون السلطة المختصة بإدارة المؤسسة العامة من مجلس إدارة المؤسسة، ومدير المؤسسة، وقد وزعت الاختصاصات بينهما توزيعاً سليماً يتفق ومبادئ التنظيم الإداري المسلم بها.

---

[1] -Andre de Laubadere: Traite élémentaire de droit administrative,1953, p232.

وانظر أيضاً في شرح هذا الرأي د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المعاصر والمقارن، السلطة الإدارية، 1958، ص450.

[2] - يراجع في ذلك د. محمد فؤاد مهنا: السلطة الإدارية، ص267 وما بعدها، و د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري.

اختصاصات مجلس الإدارة:

مجلس الإدارة، طبقاً لنص المادة السابعة من القانون، هو السلطة العليا المهيمنة على شئون المؤسسة وتصريف أمورها ووضع السياسة العامة تسير عليها وله أن يصدر ما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض من إنشاء المؤسسة[1].

التفويض بالسلطة:

لمجلس الإدارة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى لجنة من أعضائه يشكلها لهذا الغرض، وله أن يعهد بأعمال مدير المؤسسة إلى هيئة أو لجنة يشكلها لهذا الغرض/م7 فقرة أخيرة/.

اختصاصات المدير:

مدير المؤسسة هو المختص بإدارة المؤسسة وتصريف شؤونها. هو الذي يمثل المؤسسة في علاقاتها بالغير وهو العامل المنفذ لقرارات مجلس الإدارة المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يرسمها المجلس[2].

---

[1]- فصلت المادة اختصاصات مجلس الإدارة ويشمل ذلك ما يلي:

أ- إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية للمؤسسة وتحديد اختصاصات المدير وفقاً لأحكام القانون.

ب-وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفي المؤسسة وعمالها وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشهم وفقاً لأحكام القانون وقرار رئيس الجمهورية الذي يصدر بإنشاء المؤسسة.

ج- الموافقة على مشروع ميزانية المؤسسة.

[2]- راجع اختصاصات المدير تفصيلاً في المادة الثامنة من قانون المؤسسات العامة.

المطلب الثاني

موظفو المؤسسات العامة وعمالها

نصت المادة الثالثة عشرة من قانون المؤسسات العامة على أن أحكام قانون الوظائف العامة تسري على موظفي المؤسسات العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القرار الصادر بإنشاء المؤسسة أو اللوائح التي يضمها مجلس الإدارة.

ويستفاد من هذا النص أن موظفي المؤسسات العامة وعمالها يعتبرون موظفين عموميين، ولم يفرق المشرع في هذا الشأن بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الاقتصادية، كما لم يفرق بين موظفي المؤسسات العامة الذين يتولون وظيفة الإدارة والتوجيه وبين غيرهم ممن يتولون أعمال التنفيذ وإنما أطلق النص في كل ذلك، وعلى هذا يتعين القول بأن جميع موظفي المؤسسات العامة وعمالها يعتبرون موظفين عموميين من حيث المبدأ وان اختلفت الأحكام القانونية بالنسبة لبعضهم.

وقد أشارت المذكرة الإيضاحية لهذا المعنى صراحة بقولها ((ونظراً لما يترتب على اعتبار المؤسسة شخصاً من أشخاص القانون العام من اعتبار موظفيها

موظفين عموميين فقد عني بالنص على أن تسري عليهم الأحكام العامة في شأن التوظف التي تسرى على موظفي الحكومة...)).

وفيما يتعلق بالنظام القانوني لموظفي المؤسسات العامة خولت المادة السابعة من قانون المؤسسات العامة مجلس إدارة المؤسسة حق وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفي المؤسسة وعمالها وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشهم وفقا لأحكام قانون المؤسسات العامة وفي حدود القرار الذي يصدر بإنشاء المؤسسة، وتسرى أحكام اللوائح التي تضعها المؤسسة على موظفي المؤسسة وعمالها ولا يكون ثمة محل في هذه الحالة لتطبيق أحكام قانون موظفي الدولة عليهم فيما ورد بشأنه نص في اللوائح الخاصة بالمؤسسة فإذا لم يوجد نص خاص في هذه اللوائح طبقت نصوص قانون موظفي الدولة عليهم.

وتسري القواعد السابق ذكرها على موظفي المؤسسات العامة بجميع أنواعها بما في ذلك المؤسسات التي أنشأت قبل صدور قانون المؤسسات العامة. غير أنه يلاحظ أنه طبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم 32 لسنة 1957 (قانون المؤسسات العامة لا تطبق أحكام القوانين والقرارات الصادرة بإنشاء مؤسسات عامة سابقة على صدور هذا القانون فيما يتعارض مع ما تضمنه من أحكام، ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية إلغاء المؤسسات العامة أو إدماجها أو تعديل نظمها وفقاً لأحكام هذا القانون.

المطلب الثالث

أموال المؤسسات العامة

نصت المادة 20 من قانون المؤسسات العامة على طبيعة أموال المؤسسات العامة في الصيغة الآتية:

((تعتبر أموال المؤسسات العامة أموالاً عامة، وتجري عليها القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة)).

((على أن أموال المؤسسات العامة التي تمارس نشاطا تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً لا تعتبر أموالاً عامة ما لم ينص القرار الصادر بإنشاء المؤسسة على خلاف ذلك أو خصصت لمنفعة عامة بالفعل)).

وتقول المذكرة الإيضاحية في إيضاح مدلول هذه المادة، ((ولما كانت المؤسسة العامة من أشخاص القانون العام فقد تعين أن ينص المشرع في المادة/2/على اعتبار أموال المؤسسة العامة أموالاً عامة...على أن المقصود بما يعتبر أموالاً عامة هو بطبيعة الحال ما يخصص للمنفعة العامة دون سواه)).

((ونظراً لأن بعض المؤسسات العامة تباشر نشاطاً تجارياً أو صناعياً... فقد رؤى لكفالة القدر اللازم من المرونة بالنسبة لها، النص على اعتبار أموالها أموالاً عامةً ما لم ينص على خلاف ذلك...)).

((وبذلك تكون القاعدة العامة بالنسبة للمؤسسات العادية هي اعتبار أموالها إما خاصة وإما عامة... أما المؤسسات التجارية والصناعية...فالأصل أن تعتبر أموالها خاصة ما لم تخصص للمنفعة العامة بقرار إنشائها أو بالفعل)).

وفي رأينا أن المؤسسات العامة تنشأ لتدير مرافق عامة، المرافق العامة تنشأ بطبيعتها لتحقيق النفع العام، وكل ما يخصص لإدارة المرافق العامة يعتبر بلا نزاع وفقا لنص المادة/87/من القانون المدني مالاً عاماً سواء أكان المرفق مرفقاً إدارياً أو صناعياً أو تجارياً، بل وسواء أكان المرفق يدار بالطريق المباشر «أي بواسطة السلطة المركزية أو بواسطة شخص إداري أو بطريق الامتياز أو بغير ذلك من طرق إدارة المرافق العامة».

وهذا هو المبدأ الذي أقره المشرع في القانون رقم 538 لسنة 1955 في مادة خاصة أضيفت إلى القانون رقم 129 لسنة 1947 الخاص بالتزامات المرافق العامة برقم 8 مكرراً نصها كما يلي:

((لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى على المنشآت والأدوات والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة)).

وأوضحت المذكرة الإيضاحية المقصود من إضافة هذا النص إلى قانون التزامات المرافق العامة بقولها:

((..ويترتب على ما تقدم أن الملتزم ينوب عن الدولة في إدارة مرفق أنشأته هي لتحقيق منفعة عامة)).

((فإذا استلزمت هذه الإدارة أن يقيم منشآت أو يورد مهمات أو أدوات أو آلات فإن ما ينشئوه أو يورده من هذا القبيل يعتبر في الأصل، وما لم ينص على غير ذلك في شروط منح الالتزام من الأموال العامة للدولة...)).

((وإذا ما كانت هذه المنشآت...أموالاً عامة على نحو ما تقدم فإنها تكون غير قابلة للحجز عليها ولا بيعها إعمالاً لحكم المادة/87/من القانون المدني))، ((وهذا الحكم وهو عدم قابلية المنشآت والأدوات والآلات والمهمات المخصصة لمرفق عام للحجز عليها لا يعدو أن يكون مقرراً لحكم المادة/87/من القانون المدني أو لأصل من أصول القانون الإداري، إلا أن خفاءه اقتضى تدخل المشرع للكشف عنه))[1].

وهذا النص «المادة8 مكرراً من قانون التزامات المرافق العامة» يؤكد بصورة قاطعة المبدأ الذي قررته المادة/87/من القانون المدني وأقره الفقه والقضاء

[1]- راجع النشرة التشريعية، عدد نوفمبر سنة 1955، ص3234-3236.

والذي يقضي بأن المال الذي يخصص لإدارة مرفق عام يعتبر مالاً عاماً في كل الأحوال[1].

وقد رأينا أنه يجب تفسير المادة/20/من قانون المؤسسات العامة في ضوء هذا المبدأ العام الذي أقره المشرع والفقه والقضاء على السواء.

وتطبيقاً لهذا المبدأ يتعين القول بأن الأموال التي تخصص لإدارة المرفق العام أي تخدم النشاط المرفقي ذاته ويعتمد عليها المرفق في سيره، هذه الأموال يجب في نظرنا أن تعتبر أموالاً عامة دون تفرقة بين نوع المرفق أي سواء أكان المرفق الذي تخصص هذه الأموال لخدمته مرفقاً إدارياً أو زراعياً أو صناعياً أو تجارياً، ذلك لأن المرفق العام بطبيعته يعمل للنفع العام فالمال الذي يخصص لضمان سيره يعتبر بلا جدال مخصصاً للنفع العام ووفقاً للمبدأ العام الذي أقره المشرع المصري وسبقت الإشارة إليه[2].

---

[1]- راجع تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة طبقاً لنص المادة/87/من القانون المدني كتاب المرافق العامة للمؤلف طبعة سنة 1952 ص368 وما بعدها، وانظر أيضاً الفقه الفرنسي في اعتبار المال الذي يخصص لخدمة مرفق عام مالاً عاماً:

Andre de Laubadere: Traite élémentaire de droit administrative,1953, p727 et suiv nos 1412 et 1416.

[2]- يلاحظ أن هذا الحكم مقصور على الأموال التي تخصص لإدارة المرفق، أما الأموال موضوع نشاط المرفق التي لا تكون مخصصة لإدارته فإنها تعتبر أموالاً خاصة وينطبق هذا الوصف على ما تنتجه المرافق الصناعية والمواد الخام التي تلزم الصناعات التي تباشرها وينطبق كذلك على المواد موضوع التعامل في المرافق التجارية.

العلاقة بين المؤسسات العامة
والسلطة الإدارية المركزية

المؤسسات العامة سلطات إدارية لامركزية أو بعبارة أدق أشخاص إدارية مرفقية تدير مرافق عامة، وهي بهذا الوصف تسري عليها المبادئ العامة اللامركزية الإدارية، وهذه المبادئ تقضي باستقلال المؤسسات العامة مع خضوعها في نفس الوقت لوصاية السلطة الإدارية التي أنشأتها، وقد أقر المشرع في قانون المؤسسات العامة المبادئ العامة للامركزية الإدارية، فمنح المؤسسات العامة استقلالاً في إدارة شؤونها وإخضاعها في نفس الوقت لوصاية السلطة الإدارية المركزية وبين في نصوص صريحة مظاهر هذا الاستقلال وحدود تلك الوصاية على الوجه الآتي:

1-**استقلال المؤسسات العامة**: نص القانون على عناصر استقلال المؤسسة في مواد متفرقة نلخصها فيما يلي:

أ- ثبوت الشخصية الاعتبارية للمؤسسة: للمؤسسة العامة شخصية اعتبارية بصريح نص القانون/م1/.

ب- أموال المؤسسة وذمتها المالية: للمؤسسة العامة ذمة مالية مستقلة وأموال مستقلة وميزانية مستقلة/م فقرة 2، م 15/.

ت- موظفو المؤسسة العامة وعمالها وإن اعتبروا موظفين عموميين كقاعدة عامة، وإن جاز تطبيق القواعد العامة الواردة في قانون موظفي الدولة عليهم، إلا أنهم في الواقع مستقلون عن موظفي الدولة، ويكون لهم في معظم الحالات لوائح خاصة تنظم شئونهم يضعها مجلس إدارة المؤسسة.

ويخضع موظفو المؤسسة في كل شؤونهم لسلطة إدارية مستقلة تتكون من مجلس إدارة المؤسسة ومديرها.

ث- استقلال المؤسسة بإدارة شئونها بنفسها: مجلس إدارة المؤسسة ومديرها هما الهيئتان المختصان بالنظر في كل شئون المؤسسة، وقرارات مجلس الإدارة والمدير نافذة من تلقاء نفسها فيما عدا الحالات التي ينص قرار إنشاء المؤسسة على وجوب التصديق فيها على هذه القرارات.

ويستفاد من نصوص القانون في هذا الشأن أن إدارة المؤسسة من اختصاص الجهاز الإداري وحده فلا تملك جهة الإدارة التي تتبعها المؤسسة مباشرة اختصاصات المؤسسة بنفسها بداءة.

2-الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة:

تلخص مظاهر الوصاية الإدارية التي فرضها القانون على المؤسسات العامة فيما يلي:

أ-السلطة الوصائية التي تعترض على قرارات مجلس الإدارة في المواعيد وبالشروط التي يحددها قرار إنشاء المؤسسة ولا تنفذ قرارات المجلس في هذه الحالة إلا إذا وافق عليها مجلس الإدارة مرة ثانية بأغلبية خاصة تحدد في قرار إنشاء المؤسسة.

ب-تعيين الموظفين في الوظائف الرئيسية في المؤسسة من اختصاص السلطة الوصائية.

ج-للسلطة الوصائية حق إدراج المبالغ التي ينص عليها في قرار إنشاء المؤسسة إذا لم يدرجها مجلس الإدارة.

د-تخضع ميزانية المؤسسة وحساباتها لمراجعة المراقب المالي التابع لجهة الرقابة المالية للمؤسسات العامة وتعرض الميزانية والحساب الختامي على السلطة الوصائية لاعتمادها/م 18 و19/.

هـ-يقدم مدير المؤسسة إلى السلطة الوصائية في نهاية كل سنة مالية تقريراً عن نشاط المؤسسة:

ويلاحظ على نظام الوصاية الإدارية المقرر في قانون المؤسسات العامة أمران:

الأول: أنه ضيق من نطاق الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة إلى حد يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة ويخالف الاتجاه السائد في معظم الدول نحو تشديد الرقابة على الهيئات الإدارية المستقلة.

الثاني: أن القوانين الصادرة بإنشاء مؤسسات عامة قبل صدور قانون المؤسسات العامة تخالف في بعض أحكامها الخاصة بالوصاية النصوص الواردة في هذا الشأن في قانون المؤسسات العامة. نذكر من ذلك على سبيل المثال الفقرة الأخيرة من المادة/4/من القانون رقم 366 لسنة 1956 بإنشاء الهيئة العامة لشؤون سكك حديد جمهورية مصر، فهي تجيز لوزير المواصلات «بترخيص من رئيس الجمهورية» أن يتولى كل أو بعض اختصاصات مجلس الإدارة دون عرضها على مجلس الإدارة، في حين أن قانون المؤسسات العامة يمنح مجالس إدارة المؤسسات العامة سلطة نهائية واسعة في إدارة هذه المؤسسات ويقصر سلطة الجهة الإدارية المختصة بالوصاية إزاء المؤسسة على حق الاعتراض على قرارات

مجلس الإدارة، ويزول أثر هذا الاعتراض إذا وافقت على القرار أغلبية خاصة عند عرضه عليه في المرة الثانية «راجع نص المادة 11».

ولما كانت المادة الأولى من قانون الإصدار رقم 32 لسنة 1957 قررت صراحة العمل بقانون المؤسسات العامة في شأن المؤسسات العامة «اطلاقاً دون تحديد»، وتجيز المادة الثانية من نفس القانون العمل بأحكام القوانين الصادرة بإنشاء مؤسسات عامة فيما لا يتعارض مع أحكام قانون المؤسسات العامة الجديد.

لهذا نرى أنه لا يجوز العمل بالنصوص الواردة في القوانين الخاصة بالمؤسسات العامة التي تخالف الأحكام الواردة في القانون العام للمؤسسات العامة الذي أصدر بالقانون رقم 32 لسنة 1975.

نظام الإدارة المحلية

اختصاص المحافظ في ظل قانون الإدارة المحلية رقم15 الصادر بتاريخ 1971/5/11:

وبيان ذلك أنه صدر قانون الإدارة المحلية برقم 15 وتاريخ 1971/5/11 وذلك ضمن الأهداف الأساسية الثلاثة التالية:

1-ألقى على الوحدات الإدارية في المناطق المحلية مهمة تسيير المرافق العامة المحلية المختلفة بالإضافة إلى المرافق العامة المختصة بكافة المواطنين وتأمين ديمومتها، وذلك ضمن نطاق القوانين والأنظمة التي تقرها الدولة.

2-نقل الصلاحيات المتعلقة بتسيير تلك المرافق العامة والمحلية من السلطات المركزية التنفيذية إلى الوحدات الإدارية المحلية.

3-حدد مهمة السلطات المركزية التنفيذية بشؤون التخطيط والتشريع والتنظيم والتأهيل والتدريب والتنسيق وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية أو تكون بطبيعتها ذات أهمية تتصل بأكثر من وحدة إدارية.

ويؤدي تطبيق قانون الإدارة المحلية ضمن حدود الأهداف المحددة فيه إلى الميزات التالية:

1-ألقيت مسؤولية تحقيق المصالح على المواطنين المقيمين في الوحدات الإدارية المحلية.

2-تفرعت السلطة المركزية التنفيذية إلى المهمات الرئيسية المتصلة بشؤون الدولة دون الاهتمام بتفاصيل القضايا المحلية.

3-إن أحكام تشريع الإدارة المحلية من سوريا أثمرت التوازن بين القيم والعزم لدى المواطنين بعد أن تحقق لديهم بأن ما يدفع من قبلهم من رسوم وضرائب وتكاليف سوف ينفق على المرافق العامة المحلية الخاصة بهم.

وعلى ضوء ذلك نتساءل: ما هي الاختصاصات التي منحها المشرع إلى الشخصيات التنفيذية المحلية لتحقيق الأهداف التي قصدها من تطبيق الإدارة المحلية؟ وما هي العلاقة القائمة بين السلطة المركزية التنفيذية والمجالس المحلية والمكاتب التنفيذية واللجان المختلفة والشخصيات التنفيذية المحلية المؤلفة من المحافظ ومدير المنطقة ومدير الناحية...؟.

وكيف تمكن المشرع من وضع حدود معينة في المناطق المحلية بين المجالس المحلية التي انتقلت إليها اختصاصات السلطة التنفيذية المركزية والأدوات المنفذة لتلك السلطة المحلية الجديدة؟ وهل اختلفت أهداف المشرع عما كانت عليه في التشريعات السابقة؟.

انتقلت السلطة التنفيذية المركزية فيما يتعلق بالإدارة المحلية إلى المجالس الشعبية المحلية وأصبحت المكاتب التنفيذية المرتبطة بها وعلى رأسها الشخصيات التنفيذية المحلية «من المحافظ إلى مدير المنطقة ومدير الناحية».. تتولى تنفيذ اختصاصات الإدارة المحلية تحت إشراف المجالس الشعبية وتعتبر

مسؤولة أمامها، كما تقوم تلك الشخصيات التنفيذية المحلية بمهمة همزة الوصل بين السلطة التنفيذية المركزية والمجالس الشعبية المحلية، وفي إطار هذا التنظيم تعتبر كافة المجالس حسب مبدأ المسؤولية التسلسلية ومن الأدنى إلى الأعلى، أي كل سلطة دنيا تخضع إلى السلطة العليا في التركيب التنفيذي وهكذا.

ولقد اختلف التشريع الحالي بجوهره ومضمونه وتكوينه عن كافة التشريعات السابقة[1]:

1- في إطار التنظيمات الإدارية:

أحدث التشريع الحالي مجالس شعبية تتولى ممارسة جميع المهمات التي تؤدي إلى تطوير تلك المناطق المحلية اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وثقافياً وعمرانياً وذلك وفق تخطيط السلطات المركزية ذات الاختصاص.

2- السياسة العامة لتنفيذ القوانين والأنظمة:

أصبحت مهمة السلطات المركزية التنفيذية محدودة في التشريع والتنظيم والرقابة ومتابعة التنفيذ بكافة ما تتطلبه تلك المتابعة من تأهيل وتدريب وتنسيق وتنفيذ المشاريع الكبيرة التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية أو تكون بطبيعتها ذات أهمية تتصل بالمواطنين عامة وضمن حدود التخطيط العام. كما تضمن التشريع الحديث نقل السلطات الإدارية المحلية إلى الوحدات الإدارية لتقوم بمهمة الإدارة المحلية في نطاق القوانين والأنظمة التي تقرها السلطات المركزية التنفيذية.

---

[1]- د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، ص 171.

3- في تكوين التنظيمات الحكومية:

ولقد أحدث التشريع الجديد تبديلاً جذرياً في تكوين التنظيمات الحكومية، إذ أصبحت المجالس الشعبية هي التي تتولى الإدارة المحلية بينما كانت تتولاها سابقاً الشخصيات الإدارية التنفيذية الممثلة للسلطة التنفيذية، وأصبحت هذه الشخصيات في التشريع الجديد تعمل باسم ولحساب المجالس الشعبية وتحت إشرافها ومسؤوليتها وضمن حدود القوانين والأنظمة التي تقرها الدولة.

وننتقل الآن إلى الاختصاصات التي منحها المشرع إلى الشخصيات التنفيذية المحلية وعلى رأسها المحافظ في حدود مهمته كممثل إلى السلطة المركزية التنفيذية.

اختصاصات المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية[1]

اقتصرت مهمة السلطات التنفيذية المركزية في التشريع الحديث على التشريع والتنظيم الرقابة ومتابعة التنفيذ والتأهيل والتدريب والتنسيق والتخطيط وتنفيذ المشاريع الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية أو تكون بطبيعتها ذات أهمية تتصل بالمواطنين عامة[2].

أما الإدارة المحلية فقد أصبحت من اختصاص الوحدات الإدارية المحلية في كل محافظة وذلك ضمن حدود القوانين والأنظمة والتخطيط العام[3] وضمن حدود هذه الأسس يتوجب علينا تحديد اختصاصات المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية.

أ-الإشراف على إدارة مصالح الدولة في المحافظة:

يقوم المحافظ بأداء المهمات التي تفوضه بها السلطة التنفيذية المركزية مما يدخل أصلاً في اختصاصاتها بموجب الفقرة/ج/من المادة/2/من قانون الإدارة المحلية.

1- د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، ص172.

2- يرجى الرجوع إلى الأحكام الواردة في الفقرتين (ب و ج) من المادة/2/من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15، المؤرخ في 1971/5/11.

3- الفقرة/ج/من المادة/28/من قانون الإدارة المحلية.

وتبعاً لذلك يتوجب على المحافظ تنفيذ التعليمات التي يصدرها إليه الوزراء ضمن حدود الاختصاصات التنفيذية المنوطة بهم في الشئون الفنية والتخطيطية وفيما لا يتعارض مع اختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي، وإذا تجاوز الوزراء حدود اختصاصاتهم في تلك التعليمات يتوجب على المحافظ إبداء وجهة نظره في ذلك وقبل تنفيذ تلك التعليمات، فإذا أصر الوزراء على وجوب تنفيذها لم يبق على المحافظ إلا تنفيذها وعليه بعد ذلك أن يعرض موضوع الخلاف على رئاسة مجلس الوزراء.

أما إذا كانت تلك التعليمات تمس النظام العام أو الأمن العام فيتوجب على المحافظ في هذه الحالة أن يتوقف تماماً عن تنفيذها وعليه أن يعرض موضوع الخلاف على رئاسة مجلس الوزراء للبت فيه، وضمن هذه الاعتبارات يتوجب على المحافظ التقيد بالتعليمات التي تصدر إليه من وزير الداخلية في الشئون المتعلقة بالأمن العام والتي تخرج عن اختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي[1و2].

---

[1]- الفقرة/د/من المادة/27/من قانون الإدارة المحلية، ومن الملاحظ في هذا الخصوص أن قانون الإدارة المحلية جعل السلامة العامة من اختصاص المحافظة ومكتبه التنفيذي وذلك يتضح تماماً من مضمون الفقرة/ز/من المادة/23/من القانون المنوه عنه.

[2]- الفقرة/ز/من المادة/22/من قانون الإدارة المحلية.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن قانون الإدارة المحلية يعتبر تأمين السلامة العامة والراحة العامة منوطاً بمجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي[1] و[2] ولذلك فإن المحافظ يمارس الاختصاصات الخاصة بها بصفته ممثلاً الشخصية الاعتبارية للمحافظة.

كما ويقوم المحافظ بتبليغ أوامر وتوجيهات السلطة التنفيذية المركزية إلى الإدارات ذات العلاقة ويتابع تنفيذها[3].

ب- تمثيل الشخصية الاعتبارية للدولة في المحافظة:

يقوم بهذه الصفة بتبليغ القوانين والأنظمة إلى مختلف الإدارات والمؤسسات العامة وغيرها من جهات القطاعين العام والمشترك والأجهزة التابعة للمحافظة والإشراف على حسن تنفيذها[4].

كما يتوجب على مدير ورؤساء الدوائر العائدة للوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية وكذلك على مدراء فروع المؤسسات العامة والمديريات العامة ومؤسسات وشركات القطاع العام والقطاع المشترك تنفيذ

---

[1]- الفقرة/د/من المادة/27/من قانون الإدارة المحلية، ومن الملاحظ في هذا الخصوص أن قانون الإدارة المحلية جعل السلامة العامة من اختصاص المحافظة ومكتبه التنفيذي وذلك يتضح تماماً من مضمون البند/5/من الفقرة/ز/من المادة/23/من القانون المنوه عنه.

[2]- البند/3/من الفقرة/و/من المادة/23/والتي تحدد اختصاصات مجلس المحافظة.

[3]- الفقرة/ب/من المادة/28/من قانون الإدارة المحلية.

[4]- الفقرة/أ/من المادة/28/من قانون الإدارة المحلية.

أوامر المحافظ الخطية بالأمن العام والصحة العامة والراحة العامة بشرط ألا تتعارض مع تعليمات الإدارة العامة المركزية المختصة في هذا الخصوص[1].

ويعود إلى المحافظ وبصفته ممثلاً للشخصية الاعتبارية للدولة في المحافظة أن يصدر أوامر إلى قوى الأمن الداخلي في المحافظة وعلى هذه القوى أن تلبي أوامره[2]، وإذا رأى أن قوات الأمن الداخلي الموجودة في المحافظة غير كافية لتأمين النظام العام، فيعمد إلى طلب الاستعانة بقوى الجيش بطريق وزارة الداخلية، أما إذا لم يتمكن من الاتصال بالسلطة المركزية فيعمد مباشرة وعلى مسؤوليته إلى طلب المعونة من قائد المنطقة أو الموقع لإعادة النظام والأمن العام وعلى قائد المنطقة أو الموقع أن يلبي الطلب[3].

ج -السهر على تنفيذ سياسة الدولة:

ويكون المحافظ بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية في المحافظة العين اليقظة التي تتولى تنفيذ سياسة الدولة وخطتها[4] وفي هذا الخصوص يتوجب عليه أن يبقى على اتصال دائم مع السلطات المركزية التنفيذية وبصورة خاصة

---

[1] - المادة/30/من قانون الإدارة المحلية.

[2] - المادة/31/من قانون الإدارة المحلية.

[3] - المادة/32/من قانون الإدارة المحلية.

[4] - البند الأخير من الفقرة/أ/من المادة/28/من قانون الإدارة المحلية.

- مادة 28: يتولى المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية المهام التالية:

-.. وتنفيذ سياسة الدولة وخطتها.

مع وزير الداخلية، وفي هذا الإطار يتوجب على المحافظ اطلاع وزير الداخلية على كافة الحوادث الهامة التي تقع في محافظته والتي تتعلق بالأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والزراعية والمالية.

اختصاصات المحافظ كممثل للشخصية الاعتبارية في المحافظة[1]

1- في ظل القرار رقم 5/ل. ر المؤرخ في 1936/2/10:

يمارس المحافظ سلطة وصائية على الأقضية والنواحي التابعة لمحافظته، وعلى كافة موظفي هذه الأقضية والنواحي، في هذا الخصوص يحق للمحافظ وعندما يجد الضرورة كف يد سائر الموظفين المنوط أمر تعيينهم عدا رؤساء الدوائر في مراكز المحافظة وموظفي العدلية والشرطة والدرك الذي لا يدخل تعيينهم ضمن اختصاصه[2].

ويمارس المحافظ صلاحية تصديق موازنات البلديات الصغرى التابعة لمحافظته ومراقبتها.

2- في ظل القانون رقم 496 المؤرخ في 1957/12/21:

يمارس المحافظ اختصاص إزالة الغصب البين على عقار أو على حقوق عينية عقارية واقعية ضمن حدود المحافظة وذلك وفقا للأحكام الواردة في المادة/35/من القانون رقم 496، التي اشترطت لإزالة الغصب البين أو الاعتداء على الحقوق العينية العقارية مراجعة الإدارة خلال شهر من تاريخ حدوثهما أو

---

[1]- د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، ص176.

[2]- المادة/33/من القرار رقم 5/ل. ر، المؤرخ في 1936/2/10.

خلال ثلاثة أشهر من تاريخ حدوثهما بالنسبة للغائب وفي غير ذلك تخرج إزالة الغصب البين على عقار أو على حقوق عينية عقارية من اختصاص الإدارة، وتصبح من اختصاص القضاء حصراً.

وإذا اتخذ المحافظ تدبيراً إدارياً في هذا الموضوع وضمن حدود اختصاصه فيبقى قائماً إلى أن يعدل من السلطة ذاتها أو إلى أن يصدر قرار قطعي من السلطة القضائية التي تفصل في أساس النزاع.

3- في ظل قانون الإدارة المحلية الصادرة بالمرسوم التشريعي رقم/15/المؤرخ في 1971/5/11:

منح قانون الإدارة المحلية المحافظ صفتين أساسيتين: الصفة الأولى تجعل منه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية المحافظة.

الصفة الثانية تجعل منه ممثلاً الشخصية الاعتبارية للمحافظة، وكما كنا قد تعرضنا إلى كافة اختصاصات المحافظ بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية، تنتقل إلى اختصاصات المحافظ بصفته ممثلاً الشخصية الاعتبارية للمحافظة.

ويتولى المحافظ هذه الصفة بوصفه رئيساً للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة فيقوم بتنفيذ قرارات هذا المكتب الخاصة في الإدارة المحلية ضمن توجيهات مجلس المحافظة ويتقيد بها، وبالإضافة لذلك يؤمن حلقة الاتصال بين المكتب التنفيذي في المحافظة والسلطة المركزية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها هذا المكتب[1].

[1]- الفقرتان (ب و ج) من المادة/33/من قانون الإدارة المحلية.

كما يتولى المحافظ الشئون الإدارية لكافة الجهاز العامل في المحافظة وفقاً إلى الاختصاصات المخولة إليه بموجب الأحكام القانونية الخاصة بهم [1] كما يتولى المحافظ صلاحيات الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية في هذا الخصوص.

مسؤولية المحافظ:

منح قانون الإدارة المحلية المحافظ حصانة خاصة بشأن المسؤولية التي يتحملها من جراء ممارسة اختصاصاته، فهو لا يعتبر مسؤولاً من الناحية المسلكية إلا أمام مجلس القضاء الأعلى بعد إحالته إليه وبمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية[2] كما لا تحرك دعوى الحق العام عليه إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى.

أما في حال غياب المحافظ فينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية وينوب عنه نائب رئيس مجلس المحافظة ممثلاً للشخصية الاعتبارية للمحافظة[3].

---

[1]- الفقرتان (ب و ج) من المادة/33/من قانون الإدارة المحلية.

[2]- الأحكام الواردة في المادة/34/من قانون الإدارة المحلية.

[3]- المادة/35/من قانون الإدارة المحلية.

مدير المنطقة

تطورت التنظيمات الإدارية منذ عام 1936 وحتى تاريخه، كانت التنظيمات الإدارية بموجب القرار5/ل. ر بتاريخ 1936/1/10 تختلف عما هي عليه في القانون رقم 496 المؤرخ في 1957/12/21، ولكنها بقيت كما هي عليه في قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15 المؤرخ في 1971/5/11.

كانت الدولة تقسم بموجب القرار رقم 5/ل.ر إلى محافظات، والمحافظات إلى أقضية، والأقضية إلى نواحي، بينما أن القانون رقم 496 عدل تلك التنظيمات وعمد إلى تقسيم الدولة إلى محافظات فمناطق ونواحي، وتبنى قانون الإدارة المحلية تنظيمات القانون رقم 496 وأضاف عليها تنظيمات أخرى سوف تتعرض لها فيما بعد.

أ- في ظل القرار رقم 5/ل. ر المؤرخ في 1936/1/10:

كان على رأس الأقضية قائم مقام يعين وفقا للشروط الواردة في المادة/34/من ملاك وزارة الداخلية لعام 1947 وتنتهي خدمته للأسباب ذاتها التي تنتهي فيها خدمة المحافظ.

اختصاصات القائممقام:

كان القائمقام يمثل السلطة التنفيذية وعامل للمحافظة في قضائه، وهو يمارس اختصاصات المحافظ في ظل ذات التشريع من حيث الضابطة الإدارية والسلطة الوصائية على مدراء النواحي التابعين له كما يمارس اختصاصات الضابطة القضائية والأعباء التي وضعتها القوانين المختلفة على عاتقه فيما له علاقة بإدارة البلديات وغيرها، وأخيراً يعتبر العين اليقظة الساهرة للسلطة التنفيذية في المنطقة.

ب- في ظل القانون رقم 496 المؤرخ في 1957/12/21:

نص القانون رقم 496 على تقسيم المحافظات إلى مناطق والمناطق إلى نواحي، ويرأس كل منطقة مدير، وتحدث المناطق وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتلغى بقانون.

تعيين مدير المنطقة والشروط الواجب توافرها فيه وحقوقه:

يجري إملاء وظيفة مدير المنطقة الشاغرة بموجب المادة/34/من ملاك وزارة الداخلية لعام 1947 بإحدى الوسائل التالية: إما بطريق ترفيع مديري النواحي لمستكملين لشرائط الترفيع، وأما بالنقل من الموظفين الحائزين على الشروط المطلوبة، وإما بالتعيين المباشر وبالانتقاء من بين الحائزين على الشروط المطلوبة، أي من بين الحائزين على الشروط المطلوبة، أي من بين حاملي إجازة الحقوق الذين مضى على وجودهم في وظائف الدولة مدة لا تقل عن ست سنوات أو مارسوا مهنة المحاماة لمدة لا تقل عن ست سنوات أيضاً.

ج- في ظل قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/15/المؤرخ في 1971/5/11[1]:

يعتبر مدير المنطقة ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية والشخصية الاعتبارية للمحافظة في منطقته.

1- اختصاصات مدير المنطقة بوصفه السلطة التنفيذية المركزية:

يتولى مدير المنطقة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية تبليغ القوانين والأنظمة إلى مختلف الإدارات والمؤسسات العامة في المنطقة كما ويتولى تبليغ الأوامر والتوجيهات الصادرة عن السلطات المركزية التنفيذية وعن المجالس المحلية ويتابع تنفيذها ويشرف بصفته هذه على كافة فروع الوزارات والإدارات العامة والمؤسسات العامة في المنطقة ومؤسسات وشركات القطاع العام والقطاع المشترك العاملة في منطقته، كما ويتخذ كافة التدابير المقتضية للمحافظة على النظام العام وبصورة خاصة الأمن العام، ويطبق فيما يختص بها كافة التعليمات الصادرة إليه من المحافظ[2]، ولتمكينه من القيام بهذه المهمة وضعت كافة قوى الأمن الداخلي في المنطقة تحت تصرفه وهي ملزمة بتنفيذ الأوامر

[1]- د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، ص182.

[2]- الأحكام الواردة في المادة/50/من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/15/المؤرخ في 1971/5/11.

التي تصدر إليها منه، وينوب عن مدير المنطقة في ممارسة هذه الاختصاصات عند غيابه قائد شرطة المنطقة[1].

2- اختصاصات مدير المنطقة بوصفه ممثلاً الشخصية الاعتبارية للمحافظة في المنطقة:

يقوم مدير المنطقة بوصفه ممثلاً الشخصية الاعتبارية للمحافظة بتنفيذ القرارات التي تتخذها اللجنة الإدارية في المنطقة وذلك ضمن حدود الاختصاصات التي ألقيت على عاتقها بموجب الأحكام الواردة في المادة/47/من قانون الإدارة المحلية[2].

وتتناول هذه الاختصاصات بصورة مختصرة توزيع التكاليف اللازمة للمشاريع المشتركة بين المدن والقرى وغيرها الواقعة ضمن حدود المنطقة وكذلك تسوية الخلافات التي تقع بين القرى على المراعي والخلافات التي تقع بين المنتفعين من مياه الري وذلك إلى أن يصدر حكم قضائي فيها وكذلك إجراء المناقصات للمشاريع التي تنفذها المحافظة في المنطقة، وكذلك التصديق على ملاءمة الكفلاء في الأماكن التي لا يوجد فيها غرف زراعية أو تجارية أو صناعية، وكذلك القيام بجميع الاختصاصات التي توكل إليها بموجب القوانين والأنظمة النافذة، كما أن هذه الاختصاصات تتناول أيضاً نقل مقترحات ورغبات المواطنين إلى مجلس المحافظة في القضايا التي تعود بالنفع العام على المنطقة وبصورة خاصة إبداء الرأي في كيفية استغلال مصادر الثروة المحلية في المنطقة.

---

[1]- الأحكام الواردة في المادة/51/من قانون الإدارة المحلية.

[2]- الأحكام الواردة في المادة/47/من قانون الإدارة المحلية.

مدير الناحية[1]

كانت التنظيمات الإدارية تقسم في ظل القرار رقم 5/ل. ر المؤرخ في 1936/1/10 إلى محافظات والمحافظات إلى أقضية والأقضية إلى نواحي، ثم اختلفت التنظيمات الإدارية في ظل القانون رقم 496 الصادر في 1957/12/21، إذ عمد المشرع إلى تقسيمها إلى محافظات والمحافظات إلى مناطق والمناطق إلى نواحي، ثم اختلفت أيضاً في ظل قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/15/المؤرخ في 1971/5/11، إذ عمد المشرع إلى تقسيم الجمهورية العربية إلى وحدات إدارية وهي: المحافظة والمدينة والبلدة والقرية والوحدة الريفية[2].

ثم عمد إلى تقسيم المحافظات إلى مناطق والمناطق إلى نواحي والمدن والبلدان إلى أحياء[3].

ويلاحظ أن المشرع لم يمنح الشخصية الاعتبارية في كل التنظيمات الإدارية الحديثة إلى الناحية وترك أثراً ظاهراً في صفة أداء الوظائف الأساسية التي

---

[1]- د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، ص183.

[2]- الأحكام الواردة في المادة/3/من قانون الإدارة المحلية.

[3]- الأحكام الواردة في المادة/4/من قانون الإدارة المحلية.

يمارسها مدير الناحية، وسوف يظهر لنا ذلك أثناء دراسة اختصاصات مدير الناحية في التشريعات المختلفة.

أما إحداث النواحي فتختلف أشكالها باختلاف التشريعات المختلفة الصادرة بهذا الخصوص وسوف يتبين لنا ذلك من خلال دراستنا للناحية كتنظيم إداري من التنظيمات الحديثة.

بقيت الناحية جزءً من التنظيمات الإدارية في القرار رقم 5/ل.ر المؤرخ في 1936/1/10 وفي قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15 المؤرخ في 1936/5/11 غير أنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية في كافة التشريعات الحديثة مما يؤثر تأثيراً مباشراً على الأوضاع الحقوقية لمدير الناحية وعلى اختصاصاته[1] وتحدث النواحي بقرار من وزير الداخلية بناءً على اقتراح المحافظ المختص وبعد استشارة مجلس المحافظة وذلك بموجب المادة/3/من القرار رقم 5/ل. ر.

---

[1] - نصت المادة/105/من القرار رقم 5/ل. ر المؤرخ في 1936/1/10 على أن مديري النواحي هم ((عمال السلطة المركزية وجميع دوائر المحافظة))، ولم تتعرض المادة المذكورة بأي شكل من الأشكال إلى أنهم عمال الناحية.

أ-في ظل القرار رقم 5/ل.ر المؤرخ في 1936/1/10:

1- الأوضاع الحقوقية لمدير الناحية:

نصت المادة/104/من القرار 5/ل.ر على أن تعيين مديري الناحية يتم من قبل وزير الداخلية بعد أخذ رأي المحافظ، ثم جاءت المادة/46/من المرسوم التشريعي رقم/160/وحددت شروط التعيين أما عن طريق المسابقة من بين المرشحين الذين أتموا الخامسة العشرين من عمرهم شريطة أن يكونوا من حملة الإجازة في الحقوق، وأما من الذين خدموا مدة ثلاثة سنوات متتالية على الأقل بوظيفة منشئ أساسي من الحلقة الثانية في وزارة الداخلية.

ثم عدلت تلك الشروط في المادة/35/من ملاك وزارة الداخلية، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/76/المؤرخ في 1947/6/30.

وتضمنت إمكانية تعيين مديري النواحي بإحدى القاعدتين التاليتين:
إما عن طريق المسابقة أو عن طريق الانتقاء من بين حاملي الإجازة في الحقوق، كما تضمنت إمكانية تعيين خمس مجموع مديري النواحي في الملاك من الأشخاص الذين لا يحملون الإجازة في الحقوق ودون التقيد بشرطي الشهادة والمسابقة وعلى أن تطبق بحقهم الأحكام المطبقة بحق المحافظين، وتنتهي خدمتهم للأسباب العامة التي تنتهي بها خدمة أي موظف آخر [1] وتنتهي أيضاً للأسباب التقديرية التي يراها وزير الداخلية وفقاً للأحكام الواردة في

---

[1]- الأحكام العامة الواردة في قانون الموظفين الأساسي رقم 135 في 1945/1/10.

المادة/36/من ملاك وزير الداخلية [1]ويخضع مديري النواحي في تأديبهم للأحكام العامة الواردة في تأديب كافة موظفي الدولة ولا يتمتعون بأي امتياز في هذا المجال.

اختصاصات مدير الناحية: يقوم مدير الناحية بالاختصاصات التالية:

- يبلغ المواطنين في الناحية القوانين الصادرة وأوامر السلطة التنفيذية ويشرف على تنفيذها.
- يتولى المحافظة على النظام العام وله في سبيل ذلك الاستعانة بقوى الأمن في الناحية وعلى هذه القوى تلبية طلبه.
- يمارس وظيفتي ضابط الأحوال الشخصية في الناحية والضابطة القضائية ويهتم بالنواحي الصحية.
- يقوم بممارسة كافة المهمات التي تلقى على عاتقه بموجب القوانين والأنظمة وخاصة منها قوانين البلديات.
- وبصفته العين الساهرة للسلطة التنفيذية في الناحية يتوجب عليه تبليغ السلطات عن كافة الحوادث الهامة التي تقع في ناحيته بطريق التسلسل كما يدعو كافة المخاتير التابعين لناحيته إلى اجتماع لدراسة الأمور الصحية ووقائع الأحوال الشخصية ويرفع بنتيجة الاجتماع تقريراً إلى السلطات الإدارية المختصة حسب التسلسل.

[1]– المادة/36/من ملاك وزارة الداخلية: ((يجوز في كل وقت تسريح المحافظ أو القائم مقام أو مدير الناحية بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين وتصفي حقوقهم وفقاً لقانون التقاعد)).

ب–في ظل القانون رقم/496/المؤرخ في 1957/12/21:

بقيت الناحية جزءاً من التنظيمات الإدارية في ظل القانون رقم 496 وهي تحدث وتسمى وتعين حدودها ومراكزها بقرار جمهوري بناءً على اقتراح وزير الداخلية وطلب من المحافظ ومجلس المحافظة.

1- الأوضاع الحقوقية لمدير الناحية:

لقد رأينا فيما سبق أن مدير الناحية يعين بقرار من وزير الداخلية بالمسابقة أو بالانتقاء من بين الحائزين على الإجازة في الحقوق، وأن المشرع سمح وبصورة استثنائية لصاحب الصلاحية تعيين خمس عدد مدراء الناحية المحدد في الملاك دون التقيد بشروط الشهادة، ثم سمح المرسوم رقم/301/المؤرخ في 1963/12/22 بتجاوز الخمس، غير أن التعيين الذي يتم على هذه الصورة يحمل طابعاً مؤقتاً فلا يصبح المعين استثناء بهذا الشكل من عداد موظفي الدولة إلا بعد انقضاء خمس سنوات متتالية على وجوده في الوظيفة ومعنى ذلك أنه لا يستفيد من الميزات التي يستفيد منها الموظف الواردة في قانون الموظفين الأساسي وملاكات الإدارات العامة إلا بعد قبوله نهائياً في عداد موظفي الدولة.

وصدر بتاريخ 1958/4/13 قانون هيئة الشرطة ونص على إملاء وظائف مديري النواحي من ضباط الشرطة وسمح استثناء ملء الوظائف المذكورة من غير سلك الشرطة وخلال فترة انتقالية تنتهي بتاريخ 1960/4/13.

ويمنح مدير الناحية المعين إحدى المرتبتين الخامسة أو الرابعة وتؤمن الدولة بيتاً لسكناه ويمثل مدير الناحية السلطة التنفيذية وتعتبر وظيفته من الوظائف

الأساسية التي تفرض على من يتولاها أن يظهر بمظهر الولاء للسلطة، ويخضع مدير الناحية في ممارسة وظيفته للسلطة التسلسلية وتنتهي خدمته كبقية موظفي الدولة، إما بنقله إلى وظيفة أخرى أو بالاستقالة أو الاستيداع أو التسريح أو الصرف من الخدمة أو الوفاء أو بحكم قضائي يقضي بعزله أو بطرده.

2- اختصاصات مدير الناحية:

يعتبر مدير الناحية ممثلاً للسلطة التنفيذية في الناحية ولذلك فهو المرجع الإداري المختص الذي ترتبط به كافة الإدارات العامة الموجودة في الناحية وهو بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية يتولى نشر القوانين والأنظمة في الناحية ويشرف على تنفيذها، كما يتولى تنفيذ الأوامر التي يتلقاها من السلطة التنفيذية، كما وبوصفه هذا يرسل إلى المراجع الإدارية المختصة بكافة المعلومات التي ترد إليه من مخاتير القرى ويقوم بجولات تفتيشية في الناحية وبنتيجتها يرفع إلى السلطات المختصة تقارير عن شؤونها مع بيان رأيه بشأنها وقد وضع كافة موظفي الناحية تحت سلطة مدراء النواحي المباشرة باستثناء القضاة وذلك لتأمين سير المرافق العامة بشكل مستمر، وهو يدعي كلما دعت الحاجة لذلك كافة المواطنين الإداريين للبحث معهم في شؤون الناحية، ويرسل بنتيجة ذلك تقارير إلى السلطات المختصة، كما ويدعو وعلى الأقل لمرة واحدة في الشهر كافة مخاتير القرى إلى اجتماع لدراسة المسائل المتعلقة بالناحية في النواحي الإدارية والصحية والاجتماعية ويرسل بنتيجتها تقارير إلى مدير المنطقة بعد أن يبدي رأيه في كافة الأمور المعروضة كما ويدعو على الأقل لمرة واحدة في الشهر طبيب الناحية ورئيس الخفر فيها ومأمور الزراعة ومدير

المدرسة وكافة معلميها للتباحث معهم في الشؤون المتعلقة بالمهمات الإدارية الأساسية الملقاة على عاتقهم ويرسل تقارير بنتيجة هذه الاجتماعات إلى السلطات المختصة مشفوعة بآرائه واقتراحاته.

ويقوم مدير الناحية بوظيفة الضابطة الإدارية فيما يتعلق بالمحافظة على النظام العام بكافة أشكاله الأمن العام والصحة العامة والسلامة العامة وعلى كافة قوى الأمن والصحة الموجودة في الناحية تنفيذ أوامره الإدارية، كما يقوم مدير الناحية أيضاً بوظيفة الضابطة العدلية فيما يختص بالجرائم التي تقع في الناحية وفقاً للأحكام الواردة في هذا الخصوص في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

ج- وفي ظل قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/15/المؤرخ في 1971/5/11:

1- صدر قانون الإدارة المحلية وأعاد تنظيم الوحدات الإدارية على أسس جديدة، وتناولت هذه التنظيمات إحداث وحدات إدارية على نمط حديث وهي: المحافظة والمدينة والبلدة والقرية والوحدة الريفية[1].

ومنح المشرع هذه الوحدات الإدارية الشخصية الاعتبارية عدا القرية إذ اشترط لمنحها الشخصية الاعتبارية أن يكون عدد سكانها 50000 نسمة فأكثر[2] كما

---

[1]- الفقرة الأولى من المادة/3/من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/15/والمؤرخ في 1971/5/11.

[2]- الفقرة الثانية من المادة/3/من قانون الإدارة المحلية المنوه عنه.

عمد المشرع إلى تقسيم المدن والبلدان إلى أحياء ولم يمنح المنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

ولقد عمد المشرع في المادة الأولى من القانون إلى تحديد كل نوع من هذه التنظيمات الإدارية وبصورة خاصة المدينة والبلدة والحي والقرية والوحدة الريفية وأضاف إلى ذلك تحديد المقصود من تعبير« المزرعة[1]» وعلى ذلك بقيت الناحية جزءاً من التنظيمات الإدارية في المحافظة وأصبحت البلدة مركز الناحية واشترط المشرع أن يتراوح عدد سكان البلدة بين 10000 و 20000 نسمة.

---

[1]- المادة/ 1/من قانون الإدارة المحلية: يقصد بالتعابير الواردة في هذا القانون معاني المبينة بجانب كل منها:

أ-المدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدده عن 20000 نسمة.

ب-البلدة: كل مركز ناحية أو كل تجمع سكاني يتراوح عدده بين 10000 و20000 نسمة.

ج-الحي: قطاع من المدينة أو البلدة لا يقل سكانه عن 5000 نسمة.

د-القرية: التجمع السكاني الذي يتراوح عدده بين 5000 و10000 نسمة.

ه-الوحدة الريفية: مجموعة القرى والمزارع التي تشكل مجتمعة وحدة إدارية واحدة على الأقل على ألا يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة.

و-المزرعة: التجمع السكاني الذي لا يقل عن 500 نسمة ويمكن أن تلحق المزرعة بإحدى القرى القريبة منها.

1- الأوضاع الحقوقية لمدير الناحية:

تبقى الأوضاع الحقوقية نافذة فيما يتعلق بمدير الناحية إلى أن تعدل بنصوص قانونية جديدة.

2- اختصاصات مدير الناحية:

كان مدير الناحية يمثل السلطة التنفيذية المركزية في ظل القانون رقم 496 بينما أصبح يمثل في ظل قانون الإدارة المحلية السلطة التنفيذية للإدارة المحلية في المحافظات، وعلى ذلك سوف نقوم بدراسة اختصاصات مدير الناحية على ضوء هذه التطورات الأخيرة.

يتولى مدير الناحية بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية للإدارة المحلية مهمة تنفيذ القوانين والأنظمة ويرتبط مباشرة بمدير المنطقة وتنفيذ تعليماته[1].

ويقوم مدير الناحية بالإضافة إلى ذلك بمهمة الضابطة الإدارية والضابطة القضائية وأمانة السجل المدني في الناحية ويراقب تنفيذ المشاريع في الناحية، كما ويقوم بالإشراف على كافة الإدارات العامة ويساعد مجالس الوحدات الإدارية في الناحية على تنفيذ المهمات الملقاة على عاتقها[2].

هذا ما يتعلق باختصاصات مدير الناحية في قانون الإدارة المحلية.

---

[1]- الفقرتين (1 و2) من قانون الإدارة المحلية.

[2]- الأحكام الواردة في البنود من (آ-ز) من المادة/52/من قانون الإدارة المحلية والأحكام الواردة في المادة/53/من هذا القانون.

إلا أن الأحكام الواردة في المادة/108/من هذا القانون ألزمت كافة رؤساء الوحدات الإدارية على الاستمرار في تطبيق كافة القوانين والأنظمة التي كانت نافذة قبل صدوره وذلك إلى أن يعلن عن انتهاء العمل بأحكام هذه القوانين بما يتفق ومراحل تنفيذ قانون الإدارة المحلية، ويتم ذلك بقرارات تصدر عن مجلس الوزراء[1].

المختار[2]:

تضم كل ناحية عدداً من القرى ولكل قرية مختار يعاونه مجلس القرية، وفي بعض الحالات مخاتير معاونون.

بقي المختار في التشريعات الحديثة الصادرة بشأن تنظيم أوضاعه القانونية اختصاصاته التنفيذية في إطار أصغر تنظيم إداري للدولة في سورية وهي القرية.

ولسوف نعمد إلى دراسة المختار كشخصية إدارية، ونظامه القانوني وأوضاعه الإدارية المختلفة واختصاصاته كما فعلنا ببقية الشخصيات الإدارية في ظل القوانين المختلفة الصادرة بخصوصه وذلك لنتبين التطورات العميقة والجذرية التي دخلت على جهازنا الإداري.

---

[1] - الأحكام الواردة في المادة/108/من قانون الإدارة المحلية والتي تنص على ما يلي: ((إلى أن يتم تشكيل المجالس المحلية وفاقاً لهذا القانون تستمر الوحدات الإدارية المختلفة ورؤساؤها على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة قبل صدوره، ويعلن انتهاء العمل بأحكام هذه القوانين تباعاً بما يتفق ومراحل تنفيذ هذا القانون بقرارات تصدر عن مجلس الوزراء)).

[2] د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الاداري والسوري، ص281.

أولاً- في ظل المرسوم التشريعي رقم/153/المؤرخ في 1935/9/18:

صدر قانون المخاتير في تشريعنا الحديث بموجب المرسوم التشريعي رقم/153/المؤرخ في 1935/9/18، وكان ذلك قبل فترة قصيرة من صدور القرار 5/ل. ر المؤرخ في 1936/1/10 والذي تضمن التشكيلات الإدارية الحديثة في سورية، ونظم هذا القول أن إذٍ كل ما يتعلق بالأوضاع الإدارية المختلفة المتعلقة بالمخاتير، وبصورة خاصة اختصاصاته المختلفة، ولنستعرض الأوضاع الإدارية المختلفة للمخاتير واختصاصاتهم.

الأوضاع الإدارية المختلفة للمخاتير:

تضمن المرسوم التشريعي رقم 153 المؤرخ في 18 لأيلول 1935 كيفية انتقاء المختار وحدد مدة ولايته، ونص على الشروط الواجب توفرها فيه، وحدد الأجور التي يتقاضاها، والعقوبات التأديبية التي يستهدفها عند الإخلال بالوظائف المختلفة المنوطة به.

أ- انتقاء المختار ومدة ولايته:

يجري انتقاء المختار بالنسبة لعدد سكان القرية في القرى ولعدد سكان الحي في المدن، ويجري انتقاء معاون المختار على أساس طائفي، ويتم الانتقاء من قبل أكبر سلطة إدارية في القضاء والمحافظة والقرى التابعة لها بعد أخذ رأي أكبر سلطة إدارية في الناحية، ومن قائمة يتم انتخابها من الأهالي مباشرة.

وتمتد مدة ولاية المختار إلى ثلاث سنوات، أما إذا شعر مركزه قبل انقضاء هذه المدة يحل محله وبطريقة الانتقاء ذاتها أحد المعاونين أو أحد الأعضاء أو أحد الأعضاء الملازمين.

ب-الشروط الواجب توفرها في المختار والأجور التي يتقاضاها:

يشترط في المختار أن يكون أتم الخامسة والعشرين من عمره، ومقيماً في القرية أو الحي الذي يعين فيه، وألا يكون مديناً للخزينة بدين مستحق الأداء فوراً، وأن يلم بالقراءة والكتابة، وعند عدم توفر هذا الشرط يمكن أن يكون المختار أمياً بشرط عدم وجود من يعرف القراءة والكتابة في القرية ويشترط أن يكون اسمه مقيداً في جداول الانتخابات النيابية، ويستبعد عن هذا المركز الموجود دون تحت الوصاية أو المحجور عليهم والموظفون العاملون في الدولة والبلديات.

أما الأجور التي يتقاضاها المختار فتختلف بين القرى والمدينة، أما في القرى فيتقاضى المختار أجوره عيناً أو بدلاً بموجب جدول خاص ينظمه مجلس القضاء ويجبى وفقاً لقانون تحصيل الأموال الأميرية في حال الامتناع عن تنفيذه، وأما في المدينة فيستوفي المختار ومعاونه أجرة مقطوعة عن كل شهادة من الشهادات التي ينظمها، وإذا تجاوز المختار تلك الأجرة عرض نفسه لكف يده وسجنه من شهر إلى سنتين.

ج-العقوبات التأديبية:

يتعرض المختار لعقوبات تأديبية في حال ارتكابه لأي خطأ أثناء قيامه بالوظائف الملقاة على عاتقه وتتناول هذه العقوبات الإنذار والتوقيف عن العمل لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر والتنحية عنه، وتفرض عقوبة الإنذار والتوقيف عن العمل من أعلى سلطة إدارية في القضاء،وأما التنحية عن العمل فهي من اختصاصات أعلى سلطة إدارية في المحافظة.

اختصاصات المختار:

يقوم المختار بممارسة وظائف إدارية ومالية وقضائية ووظائف أخرى تتعلق بأملاك الدولة.

آ-الوظائف الإدارية:

يقوم المختار بنشر القوانين والأنظمة والتعليمات التي ترد إليه من السلطة التنفيذية ويقوم بالإشراف على تنفيذها، ويتولى المحافظة على النظام العام، ويعلم مأموري النفوس بكافة وقائع الأحوال المدنية التي تقع في القرية،ويمنح الشهادات والوثائق المطلوبة منه بموجب الأحكام القانونية النافذة[1].

ب-الوظائف المالية:

ويقوم المختار بمعاونة مجلس القرية في أعمال التخمين ويساعد الجباة في تحصيل الضرائب المتوجبة على المواطنين ويرافقهم في دخول المنازل لتحقيق هذه الغاية، ويكلف بإعطاء المعلومات الصحيحة عن مكلفي الضرائب والرسوم، ويلزم ببيان قدرة طالبي القروض من المصرف الزراعي، ولذلك لابد من توقيعه على الطلبات التي يتقدم بها طالبو القروض من هذا المصرف.

ج-الوظائف القضائية:

وتلقى على المختار مهمات ذات صفة قضائية، إذ يتوجب عليه مرافقة ممثلي الضابطة القضائية لدخول المنازل وإجراء التحريات المطلوبة رسميا ومساعدة قوى الأمن الداخلي على تنفيذ مذكرات التوقيف والإحضار وغيرها.

د-الوظائف المتعلقة بأملاك الدولة:

ويقوم المختار بإعلام الإدارة الخاصة بأملاك الدولة عن كافة التعديات التي تقع عليها ويعطي البيانات الضرورية عن أوضاع مستأجري أملاك الدولة والمساعدات الضرورية لهم، ويتوجب عليه إعلام السلطة التنفيذية بالأملاك المتروكة والغصب الحاصل على أملاك الدولة...

---

[1] - الأحكام الواردة في المادتين/17 و18/من المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 1935.

وقد منحهم المشرع المؤيدات الجزائية في ممارسة هذه الاختصاصات فأوجب عليهم تنظيم محضر في حال مخالفة الأوامر التي تصدر عنهم لتحميل المخالف الجزاء النقدي الذي يتراوح بين ليرة سورية واحدة وعشر ليرات سورية، والحبس من يوم إلى سبعة أيام أو بإحدى العقوبتين.

ثانياً- في ظل قانون المخاتير الصادر برقم/215 تاريخ 1956/3/29: يحدد قانون المخاتير رقم/215 لعام 1956 القرية بتلك التي يزيد عدد سكانها على مائة مواطن ولا يتجاوز عشرة آلاف.

تحدث القرى بموجب هذا القانون وتعين مراكزها وحدودها بمرسوم جمهوري، كما أنها تلغى بذات الأسلوب وذلك بناء على اقتراح وزير الداخلية وطلب من المحافظ وقرار من مجلس المحافظة، وكما استعرضنا الأوضاع الإدارية الخاصة بالمخاتير واختصاصاته في ظل المرسوم التشريعي رقم//153لعام 1935 ننتقل إلى دراسة الأوضاع الإدارية الخاصة بالمخاتير واختصاصاتهم في ظل القانون رقم/315/لعام1956.

الأوضاع الإدارية الخاصة بالمخاتير:

تضمن القانون رقم/215/لعام 956 كيفية اختيار المختار، وحدد مدة ولايته والشروط الواجب توفرها فيه، والأجور التي يتقاضاها كما والعقوبات التأديبية التي يستهدف لنا عند إخلاله بالوظائف المختلفة المنوطة به.

أ–انتقاء المخاتير بطريقة الانتخاب ومدة ولايته:

أحدث القانون رقم/215/لعام 1956 طريقة حديثة لاختيار المخاتير إذ أنه أوجب أن يجري انتقاء المخاتير بطريقة الانتخاب، إلا أنه صدر عدة نصوص قانونية متوالية منذ 1956/7/10 وحتى غاية عام/1960/وما تزال تمدد حتى تاريخه لإملاء مراكز المخاتير بطريق التعيين ودون الانتخاب[1] وبقيت الأصول الخاصة بالتعيين نافذة وما تزال مناصب المخاتير تملأ عن طريق التعيين، وعلى ذلك فان اختيار المخاتير بطريق الانتخاب بقيت حبرا على ورق، وضمن هذه الاعتبارات تمتد مدة ولاية المخاتير ثلاث سنوات.

ب–الشروط الواجب توافرها في المخاتير والأجور التي يتقاضونها:

يجب أن تتوفر في المخاتير الشروط التالية وهي أن يكون المختار:

- ✓ مقيداً في السجلات المدنية للقرة التي يجري اختياره لها منذ أكثر من ستة أشهر، وأن يكون مقيماً فيها خلال تلك المدة.
- ✓ مسجلاً في جدول الناخبين.
- ✓ سالماً من العاهات الدائمة التي تمنعه من القيام بالأعباء الملقاة على عاتقه.
- ✓ قد أتم الخامسة والعشرين من عمره.

[1]– نص المادة/69/من القانون العام رقم/215/لعام 1956، والقانون رقم 758 لعام 1956 ثم القانون رقم/331/لعام 1956، ثم القانون رقم/41/لعام 1958، ثم القانون رقم/107/لعام 1958، وبقيت النصوص تتوالى حتى غاية 1960.

- ✓ متمتعاً بحقوقه المدنية.
- ✓ وغير محكوم عليه بجناية أو بجرم شائن[1].

أما فيما يتعلق بالأجور التي يتقاضاها المخاتير فتحدد وفقاً للأحكام الواردة في المادة/58/من القانون رقم/215/ما بين ثلاثمائة ليرة سورية وألف ومائتي ليرة سورية وذلك حسب عدد سكان القرية ومن قبل صاحب الاختصاص في تعيين المخاتير[2].

ويشترط أن يؤدي المخاتير اليمين التالية أمام قاضي محكمة الصلح وذلك قبل مباشرتهم المهمات الملقاة على عاتقهم: ((أقسم بالله العظيم أن أقوم بواجبات وظيفتي وفق القوانين والأنظمة بصدق وحرية وأمانة)).

وإذا لم يباشروا وظيفتهم خلال خمسة عشر يوما من تاريخ حلفهم اليمين المذكورة اعتبروا مستقيلين.

---

[1] - لم يعرف المشرع في سورية الجرم الشائن ويقوم مجلس الدولة ضمن حدود الاختصاص الممنوح إليه بتحديد كل حالة على حدة فيعتبرها أو لا يعتبرها في الحالات التي تدخل ضمن مفهوم الجرم الشائن ويرجى الرجوع إلى بحث الجرم الشائن وحالاته المختلفة في بحث شروط انتقاء الموظف العام.

[2] - يعين المخاتير بموجب قرار من المحافظ إذا كانت القرية تابعة إلى المحافظ ومن مدير المنطقة إذا كانت تابعة لمدير المنطقة.

ج–الأصول الواجب التقيد بها من قبل المخاتير في ممارسة وظائفهم:

ويتوجب على المخاتير توقيع كل وثيق تصدر عنهم بتوقيعهم الشخصي لأي سبب كان أو حفر خاتم رسمي أخر واستعماله إلا بعد حصولهم على إجازة من المرجع الإداري المختص، كما يحظر عليهم توقيع أي وثيقة يكون لهم مصلحة فيها وفي مثل هذه الحالة يتولى مهمة المختار أكبر الأعضاء سنا في مجلس القرية كما ويحظر عليهم الامتناع عن إعطاء وثيقة أو شهادة تدخل ضمن اختصاصهم ومكلفين بإعطائها قانوناً.

وأوجب القانون رقم/215/لعام 1956 على المخاتير عدم مغادرة مراكز عملهم دون حصولهم على إجازة من رئيسهم الإداري، فيتوجب عليهم الحصول على إجازة خطية من المرجع المنوه عنه، وفي مثل هذه الحالات ينوب عنهم أكبر أعضاء مجلس القرية سناً.

د–العقوبات التأديبية:

إذا تعرض المختار إلى التتبعات القضائية وصدرت بحقه مذكرة توقيف أو قرار إعدادي من المرجع القضائي المختص بمحاكمته، فعلى النيابة العامة تبليغ ذلك إلى المحافظ وخلال ثلاثة أيام من بدء التتبعات القضائية، تكف يد المختار بقرار من السلطة الإدارية المختصة، ويبقى المختار مكفوف اليد حتى صدور الحكم النهائي، وخلال ذلك ينوب عن المختار أكبر الأعضاء سناً في مجلس القرية ويمنح نصف أجر المختار.

فإن صدر الحكم النهائي وهو يقضي ببراءة المختار يلغي قرار كف يده خلال مدة أسبوع على الأكثر من صدور الحكم ببراءته، وإن صدر الحكم بإدانته ينحى عن وظيفته ويعين بدلاً عنه، أما إذا كانت المدة الباقية للمختار دون ستة أشهر ففي هذه الحالة يقوم بأعماله أكبر الأعضاء سنا حتى نهاية المدة المذكورة.

أما العقوبات المسلكية فتتحصر بالعقوبتين التاليتين: الإنذار وحسم ما يعادل أجور ثلاثين يوما وتفرض إحدى هاتين العقوبتين بقرار معلل من السلطة الإدارية المختصة.

هـ- إنهاء خدمة المخاتير:

تنتهي خدمة المخاتير إما بانتهاء مدة الثلاث سنوات أو بالتنحية بناء على حكم قضائي وبقرار من السلطة الإدارية المختصة أو بالاستقالة ضمن الشروط الواردة في القانون/215/أو بالوفاة.

أما فيما يتعلق بالاستقالة فيجب أن يتقدم بها المخاتير خطياً وإلى السلطة الإدارية المختصة وعلى هذه السلطة أن تبت بالاستقالة ضمن مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها ولا يستطيع المخاتير الانفصال عن أعمالهم قبل قبول استقالتهم من المرجع المختص أما إذا لم يتم قبول استقالتهم خلال المدة المذكورة فمعنى ذلك أن الاستقالة قبلت حكماً.

اختصاصات المخاتير:

نصت المادة/40/من القانون رقم/215/الصادر بتاريخ 1956/3/29 على اختصاصات المخاتير، وهي تتناول وظائف إدارية وقضائية وزراعية ومالية وصحية وثقافية واجتماعية وإحصائية، ووظائف تتعلق بالدفاع الوطني، ولننتقل إلى بحث كل منها والتساؤل فيما بعد إذا كان المخاتير بالشروط المطلوبة منهم يتمنون من القيام بالأعباء الملقاة على عاتقهم، وفي حال النفي اقتراح ما يلزم لتمكين المخاتير من أداء المهمة المطلوبة منهم.

1-الوظائف الإدارية:

يتطلب القانون رقم/215/من المخاتير في حدود الوظائف الإدارية العمل على نشر القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر التي ترد إليهم من السلطات المختصة، ويتطلب منهم إعطاء الآهلين الوثائق التي تعتبر من اختصاصهم والامتناع عن منحها كما رأينا يجعلهم هدفاً للعقوبات المسلكية كما يفرض عليهم القانون القيام بوظيفة أمين السجل المدني فيما يتعلق بالوقائع الخاصة بالولادات والوفيات والزواج والطلاق، كما يقوم المخاتير بأعباء الضابطة البلدية في حال عدم وجود بلديات في القرى التي يتولون فيها وظائفهم أو تلك التي لا يوجد فيها رؤساء للبلديات، كما يتطلب القانون من المخاتير السهر على استتباب الأمن ومؤازرة السلطات المختصة.

2-الوظائف القضائية:

يتولى المخاتير وظائف الضابطة القضائية وهم في سبيل ذلك يرافقون ممثلي الشرطة لدخول المنازل بشكل أصولي ويقدمون لهم المؤازرة لتنفيذ المذكرات القضائية، ويتوجب عليهم تلبية الطلبات التي ترد إليهم من الدوائر القضائية وذلك ضمن حدود الأصول.

3-الوظائف الزراعية:

يتوجب على المخاتير بشكل عام مؤازرة كل ما يؤدي إلى مضاعفة المواسم الزراعية ومكافحة الآفات والأمراض الزراعية والحيوانية وحماية أملاك الدولة الزراعية والحراج وتوسيع شبكات الري وتقديم الاقتراحات المتعلقة بذلك.

4-الوظائف المالية: ويتوجب على المخاتير مساعدة مأموري الحجز والجباة والموظفين الذين يلقى على عاتقهم تحصيل الضرائب والتكاليف المختلفة ديون المصرف الزراعي والجمارك وإدارة حصر التبغ والتنباك.

5-الوظائف الصحية:

ويتوجب على المخاتير وبالإضافة إلى الوظائف الإدارية والقضائية والزراعية والمالية مراقبة الوضع العام الصحي والنظافة وسلامة المواد الغذائية ومياه الشرب وتنفيذ القوانين والأنظمة الصحية ومؤازرة موظفي الصحة وإخبار السلطة عن الإمراض السارية والوبائية في حال ظهورها مباشرة.

6-الوظائف الاجتماعية والثقافية:

ويلقى على المخاتير أعباء تقديم المساعدات الكافية لمكافحة البطالة والمشاركة في تنشيط الرياضة وإنماء الشعور القومي والمحافظة على معالم التحديد والتحرير ومكافحة الأمية وحماية الآثار العامة والقديمة وكافة المرافق العامة والمساعدة على إنشاء المدارس والإقبال على العلم.

7-وظائف خاصة بتقديم المساعدات إلى السلطات المختصة في الخدمات العامة والخاصة بالشئون الاقتصادية والدفاع الوطني:

ويتوجب على المخاتير تقديم المساعدات بتنفيذ الخدمات العامة المتعلقة بالشؤون الاجتماعية والعمل وخاصة فيما يتعلق بجميع الإحصاءات المختلفة، كما ويتوجب على المخاتير تقديم كل ما يسمح بتسهيل مهمة القوات المسلحة والتحري عن المكتومين ومراقبة الفارين من الجندية والإخبار عنهم والمساهمة المطلقة في تنفيذ أنظمة خدمة العلم والاحتياط.

هذه هي الوظائف التي ألقيت على عاتق المخاتير وهي تتطلب إلى جانب الكفاءات العلمية خبرة طويلة في ممارسة الخدمات العامة المختلفة وهي شروط لا تتوفر في المخاتير، وإن توفرت فهي تحتاج إلى تفرغ كامل من قبلهم وتتطلب وجود جهاز إداري إلى جانبهم يساعدهم في أداء المهمة الشاقة التي ألقيت على عاتقهم، وتحتاج إلى تخصيص وتعويض كافي للمخاتير لم توفره لهم الأحكام الواردة في المادة58//من القانون رقم/215/لعام 1956.

غير أن قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/15/المؤرخ في 1971/5/11 استوعب هذه النواحي وجعل تلك الاختصاصات التي كانت ملقاة على عاتق المختار من صلاحية المكتب التنفيذي لمجلس القرية ذات الشخصية الاعتبارية[1] وترك لهذا المكتب وتحت إشرافه أن يكلف أحد أعضائه بمهام المختار.

وعلى ذلك فان تلك المهمات التي كانت ملقاة على عاتق المخاتير وبالإضافة لها تلك التي نصت عليها المادة/45/من قانون الإدارة المحلية أصبحت من اختصاص المكتب التنفيذي لمجلس القرية.

---

[1]- الفقرة (ك) من الأحكام الواردة في المادة/45/من قانون الإدارة المحلية.

((يتولى المكتب التنفيذي في الوحدة الريفية أو القرية ذات الشخصية الاعتبارية الاختصاصات التالية:

ك-القيام بالمهام الإدارية الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون والقوانين والأنظمة النافذة بما في ذلك مهام المختار والهيئة الاختيارية وله في سبيل ذلك أن يكلف أحد أعضائه بمهام المختار)).



السيرة الذاتية

الدكتور برهان خليل زريق

ولد في محافظة اللاذقية – قضاء الحفة– قرية الجنكيل (القادسية حالياً)، 1933.

المؤهلات العلمية:

- الثانوية العامة الفرع العلمي – ثانوية البنين(جول جمال) اللاذقية عام 1951.
- إجازة في الآداب – قسم اللغة العربية وعلومها – جامعة دمشق عام 1958.
- إجازة في الحقوق – جامعة حلب عام 1965.
- ماجستير في القانون الإداري من كلية الحقوق جامعة القاهرة عام 1970.
- دكتوراه في الحقوق – جامعة المنصورة عام 1984.

العمل المهني:

- التدريس في ثانويات محافظة اللاذقية عامي 1952–1953.
- العمل في المديرية العامة للتبغ والتنباك حتى عام 1975.
- العمل في مهنة المحاماة من بداية عام 1976 حتى آذار 2007.

النشاط المجتمعي:

- عضو في الاتحاد الاشتراكي فرع سوريا حتى عام 1975.
- عضو نقابة المحامين حتى عام 2007.
- عضو المؤتمر القومي العربي حتى وفاته 2015.
- شارك في العديد من الندوات والمؤتمرات أبرزها ندوة الوقف التي أقامها مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت عام 2002.

✓ تم الاستعانة بخدمات محرك البحث Google لتدقيق وتصويب أسماء المراجع والمؤلفين، وبعض محتويات هذا المؤَلف بسبب رحيل الكاتب قبل النشر، فالشكر كل الشكر للقائمين على هذا المحرك للخدمات الجليلة التي تقدم للإنسانية.

محتوى الكتاب